

Étude qualitative sur le non-recours au Revenu d'insertion

Rapport final

OBSERVATOIRE DES PRÉCARITÉS

Dr. Julien Debonneville (HETSL | HES-SO)

Dr. Aline Duvoisin (HETSL | HES-SO)

Dr. Julien Fakhoury (HETSL | HES-SO)

Prof. Eric Moachon (HETSL | HES-SO)

Prof. Emilie Rosenstein (HETSL | HES-SO)

MANDANT

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

JANVIER 2025

**HE
TSL**

ACRONYMES

AI : Assurance-invalidité
ARAS : Association régionale d'action sociale
AS : Assistant·e social·e
CMS : Centres médico-sociaux
CSP : Centre social protestant Vaud
CSR : Centre social régional
DGCS : Direction générale de la cohésion sociale
DIRAAS : Direction des aides et assurances sociales
DSAS : Département de la santé et de l'action sociale
GD : Gestionnaire de dossier
HETSL : Haute école de travail social et de la santé Lausanne
LASV : Loi sur l'action sociale vaudoise
LEI : Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
LN : Loi fédérale sur la nationalité suisse
ODENORE : Observatoire des non-recours aux droits et services
OLN : Ordonnance sur la nationalité suisse
ORP : Office régional de placement
PC AVS/AI : Prestations complémentaires AVS/AI
PC Familles : Prestations complémentaires cantonales pour familles
RI : Revenu d'insertion
SPOP : Service de la population
TS : Travailleur·euse social·e
UC : Unité commune

RÉSUMÉ

Une étude qualitative pour mieux comprendre le non-recours

En 2023, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du canton de Vaud a mandaté l'Observatoire des précarités de la HETSL pour mener une étude qualitative sur le non-recours au Revenu d'insertion (RI), dont les objectifs étaient d'identifier les facteurs de non-recours, d'entrées tardives et de sorties prématurées du dispositif. Il s'agissait notamment d'améliorer la compréhension des phénomènes de non-recours en identifiant les motifs invoqués par les personnes les plus directement concernées.

Pour répondre à ces objectifs de recherche, l'Observatoire a mobilisé deux partenaires, une Association régionale d'action sociale (ARAS) et le Centre social protestant (CSP) Vaud afin de mettre sur pied un design d'enquête qualitatif comprenant des entretiens semi-directifs auprès de potentiel·les usager·ères du RI et deux focus groups avec des professionnel·les de l'ARAS et du CSP.

L'analyse éclaire les freins et facteurs de non-recours, de recours tardifs et de sorties prématurées, ainsi que les facilitateurs rapportés par les usager·ères potentiel·les et les professionnel·les dans l'accès au RI. Elle documente également les conséquences du non-recours sur les situations de vie des potentiel·les usager·ères. Elle identifie, finalement, des leviers d'action pour agir contre le non-recours au RI.

Ce résumé présente les principales formes de non-recours observées, les facteurs causant ces phénomènes et les leviers d'action que l'Observatoire des précarités préconise pour agir contre le non-recours et favoriser l'accessibilité du RI.

Une grande variété de formes de non-recours

Le non-recours constitue un phénomène dynamique qui peut prendre différentes formes qui ont toutes été observées par l'équipe de recherche :

- la **non-connaissance** : lorsqu'un individu auquel une prestation est destinée ne connaît pas l'existence de cette dernière. Par exemple, le terme « Revenu d'insertion » n'évoque pas forcément une aide sociale ;
- la **non-proposition** : lorsque l'administration ne propose pas une prestation à un individu qui y serait pourtant éligible, que ce soit en raison d'une erreur dans l'évaluation des critères d'éligibilité ou dans l'appréciation de la pertinence de la prestation, ou encore par discrimination. Par exemple, un·e professionnel·le dissuade une personne pourtant éligible de poursuivre sa demande estimant qu'il est peu probable qu'un droit au RI puisse être ouvert.
- la **non-réception** : lorsqu'une prestation demandée n'est pas obtenue par une personne qui y est pourtant éligible, notamment lorsque l'administration traite les dossiers avec du retard ou égare certains documents. Par exemple, une personne ne reçoit pas de versement un certain mois, parce que les deux employé·es chargé·es

respectivement du suivi financier et social lui ont fourni des consignes divergentes quant aux documents à fournir et aux délais à respecter ;

- la **non-demande** : lorsque la prestation est connue, mais n'est pas demandée par une personne qui y est pourtant éligible, que ce soit par désintérêt, par crainte de stigmatisation ou en raison d'une appréciation négative de son éligibilité. Par exemple, une personne refuse de demander le RI, en raison d'une expérience passée négative avec un service social ;
- la **non-orientation** : lorsque l'individu n'est pas suffisamment accompagné dans l'accès aux dispositifs sociaux et l'activation de ses droits. Par exemple, une personne abandonne sa demande de RI parce qu'elle ne trouve pas d'aide pour comprendre la procédure, les formulaires à compléter ou encore les justificatifs à réunir).

Une situation de non-recours peut, en outre, être temporaire (quelques semaines ou mois) ou encore partielle (seule une partie de la prestation est reçue). De ce fait, en plus du non-recours total, la présente étude traite du **recours tardif** et des **sorties prématurées** qui représentent des moments de passage entre l'état de non-recours et la réception de prestations.

Les résultats montrent que ces différentes formes de non-recours exposent les individus à des risques importants de pauvreté et de précarité de l'emploi, mais aussi de repli et de distanciation, voire de perte de confiance à l'égard de l'État social.

Des facteurs de non-recours individuels, sociaux et organisationnels

Différents obstacles surviennent au long du processus de demande, d'obtention et de perception du RI. Le rapport de recherche contient une analyse de ces derniers en fonction des différentes phases de ce processus. Par souci de simplification, la présente synthèse présente l'ensemble des facteurs de non-recours identifiés qui se manifestent souvent à différents moments.

Tout d'abord, le risque de **non-connaissance** découle à la fois des capacités de compréhension des individus concernés et de l'accessibilité de l'information fournie par l'État et ses partenaires associatifs à propos du RI. La non-connaissance de l'existence du RI est fréquente, chez des personnes en emploi qui n'avaient pas envisagé une telle éventualité et chez des personnes marquées par une trajectoire migratoire. Elle l'est surtout pour les personnes qui ne sont pas orientées vers les CSR par des professionnel·les ou qui n'ont pas de proches qui bénéficient ou ont déjà bénéficié de la prestation. Ce sont également ces relais qui permettent de connaître les modalités d'accès à la prestation. Ce manque de connaissance est renforcé par la grande fragmentation du dispositif social helvétique basé sur un grand nombre de prestations souvent ciblées sur des parties spécifiques de la population (en fonction de l'âge, de la situation familiale, du lieu de résidence, du rapport à l'emploi et des ressources).

Le risque de **non-demande** découle le plus souvent de différents facteurs psychologiques et sociaux. Parmi ces derniers, la crainte de la stigmatisation (passer pour un profiteuse ou une profiteuse), une vision très exigeante des normes sociales d'autonomie et de responsabilité individuelle (ne pas vouloir être une charge pour la société) et le refus du déclassement social (perdre son statut en devant un·e assisté·e) sont fréquemment observés. Ces facteurs sont fréquemment cumulés avec une anticipation négative des conditions d'accueil (être mal

reçu·e), de la charge administrative (devoir fournir régulièrement quantité de justificatifs de sa précarité financière), ainsi que de la perte d'autonomie (devoir faire tout ce qui est demandé et ne pas être libre de toutes ses décisions). Ces anticipations négatives se fondent parfois sur des expériences négatives antérieures, mais aussi sur des situations rapportées par des proches.

La non-demande peut aussi résulter de déterminants financiers, notamment lorsque le montant du RI vient compléter d'autres sources de revenus et qu'il est estimé trop faible au regard des contraintes supposées ou réelles associées à la perception de l'aide sociale. Les déterminants financiers peuvent également constituer un motif de sorte prématurée lorsque les prestations reçues ne permettent pas aux personnes de sortir de la précarité, ce qui contribue à altérer l'*utilité perçue* de la prestation. Ces doutes sont renforcés par l'absence de décompte détaillé expliquant le montant d'une prestation dite forfaitaire dont le montant varie pourtant fréquemment d'un mois à l'autre.

Finalement, l'étude montre que la non-demande recoupe à la fois les situations d'absence de recours, de recours tardif, ainsi que de sortie prématurée, lorsque des personnes qui bénéficiaient de la prestation décident de ne plus y recourir alors qu'elles sont toujours éligibles. Dans ce dernier cas, c'est souvent la charge administrative qui est en jeu. Cette charge est liée au contrôle mensuel de leur éligibilité au RI. Elle s'exerce tant sur le plan matériel (difficulté à réunir les documents, coûts financiers des justificatifs, etc.) que symbolique (sentiment de contrôle, de perte d'autonomie, voire de défiance).

Le risque de **non-orientation** vers le RI (voire vers d'autres prestations) découle principalement de facteurs organisationnels et concerne surtout un public peu à l'aise avec les démarches administratives. Il existe, en effet, un décalage entre le besoin de soutien administratif de certain·es usager·ères dans la constitution de leur dossier et les ressources à disposition pour un appui social et administratif avant l'ouverture du droit au RI. Par manque de disponibilité et de reconnaissance institutionnelle de cette mission, les assistant·es sociales·aux (AS) ne sont pas toujours en mesure de réaliser cet accompagnement (durée limitée des entretiens et agendas déjà remplis pour les semaines à venir). Elles ou ils orientent parfois les personnes peu autonomes vers des partenaires, étape supplémentaire entraînant de nouveaux risques de non-demande.

Ce déficit d'accompagnement des publics rencontrant des difficultés à répondre aux exigences administratives se retrouve également une fois que la demande d'aide sociale est acceptée (lors du renouvellement mensuel du droit qui nécessite de fournir différents justificatifs de revenu et de fortune) et lors des sorties du régime lorsque les personnes doivent s'habituer aux règles de nouvelles prestations, comme les prestations complémentaires pour familles et payer elles-mêmes certaines factures jusqu'ici réglées par le CSR.

Finalement, l'équipe de recherche note que les réformes récentes de l'action sociale vaudoise (programmes spécifiques pour les jeunes adultes sans formation, prestations complémentaires pour familles et unités communes ORP-CSR) ont indirectement contribué à accroître au sein des CSR la concentration de situations complexes requérant un appui social et administratif étendu, les publics du RI étant *de facto* plus éloignés du marché du travail et connaissant plus souvent des difficultés relatives à l'activation de leurs droits.

Le risque de **non-proposition** découle également de facteurs organisationnels. On l'observe notamment lorsque des AS n'ont pas la disponibilité pour offrir un appui social et administratif qui peut pourtant s'avérer crucial, en particulier dans la phase d'ouverture du droit au RI, mais aussi dans la transition vers d'autres régimes sociaux, rejoignant le risque de non-orientation décrit plus haut. Mais la non-proposition concerne surtout une prestation spécifique, les aides casuelles. Ces dernières constituent un moyen d'agir de manière préventive, sans attendre que la situation des personnes concernées ne se dégrade et qu'elles ne soient finalement éligibles au RI. Ces aides sont conçues pour être attribuées de manière ponctuelle en fonction de situations particulières, souvent marquées par l'urgence. Selon les AS ayant participé à l'étude, le cadre réglementaire qui entoure cette prestation est peu explicite et laisse une importante marge de manœuvre aux directions de CSR qui sont chargées de valider au cas par cas leur attribution, donnant lieu à des interprétations parfois restrictives et à des pratiques inégales à l'échelle du canton.

Le risque de **non-réception** (ou de réception partielle) découle, d'une part, des facteurs individuels évoqués lors de la discussion du risque de non-demande (difficultés matérielles et symboliques) qui impacte la capacité des usager·ères à répondre entièrement aux exigences administratives. L'absence de certaines pièces justificatives peut en effet entraîner des versements inférieurs au droit théorique, car déduits des éléments n'ayant pas pu être attestés ou prenant en compte de ressources n'existant pas dans la réalité (par exemple les revenus d'un·e colocataire avec qui la personne n'a aucun lien familial ou conjugal). Le retard dans la fourniture de documents peut également conduire à une suspension temporaire du droit au RI.

Le risque de non-réception découle, d'autre part, de facteurs organisationnels, notamment les difficultés de coordination entre les AS et les gestionnaires de dossiers qui sont chargés des aspects financiers du suivi des dossiers. Efficace pour le suivi des bénéficiaires dont les situations sont stables et les compétences administratives suffisantes, la segmentation du suivi en deux pôles, financier et social, nécessite un nombre important d'itérations entre les deux professionnel·les pour les situations plus complexes. Dans ces cas, des absences (maladie, congés), la rotation du personnel (départs et remplacements), ainsi que des systèmes informatiques distincts peuvent entraîner des retards dans le traitement des dossiers. Cette segmentation peut également susciter des effets de triangulation lorsque les informations échangées entre deux personnes ne sont pas connues de la troisième.

Notons encore le risque d'**exclusion administrative** induit par la politique migratoire à l'égard des personnes titulaires d'un permis de séjour. C'est le cas par exemple lorsque des personnes titulaires d'un permis de séjour se présentent dans un CSR, sont informées des conséquences potentielles de leur demande de RI sur leur permis et décident alors de renoncer à activer leur droit à l'aide sociale par crainte de voir leur permis révoqué. En sus, notre enquête révèle que ces mêmes personnes sont, pour les mêmes raisons, particulièrement exposées au risque de sortie prématurée, et par extension au risque de pauvreté et de précarité de l'emploi. La politique migratoire tend ainsi à générer des trajectoires fragmentées et discontinues où se succèdent les séquences de recours et de non-recours, vers des formes de pauvreté et d'assistance chroniques.

Des leviers d'action pour prévenir le non-recours

En complément de l'analyse des facteurs de non-recours, la DGCS a souhaité que l'Observatoire des précarités propose des pistes d'action pour prévenir les phénomènes de non-recours identifiés. Ces leviers peuvent être regroupés en trois catégories d'actions : **l'accessibilité des prestations et services**, la **simplification des procédures** et le **renforcement de l'accompagnement social**. La participation des personnes directement concernées (qu'il s'agisse de professionnel·les de terrain, mais aussi d'usager·ères potentiel·les) s'avère particulièrement pertinente pour concevoir et mettre en œuvre les leviers d'action identifiés ci-après.

En matière d'**accessibilité des prestations et services**, il s'agit de renforcer les mesures permettant l'orientation des publics vers le RI. Premièrement, il convient de développer l'information sur les prestations sociales dans un langage accessible et sur des supports variés. Deuxièmement, il paraît opportun de densifier les collaborations avec le réseau d'action sociosanitaire local pour mieux détecter les besoins et favoriser l'orientation vers les CSR. Troisièmement, il s'agit de valoriser la politique d'accueil et d'écoute active au sein des réceptions des CSR, ainsi que les points d'entrée généralistes (p. ex : guichets, équipes mobiles, permanences téléphoniques, etc.) en veillant à leur accessibilité physique et/ou horaire, ainsi qu'à la formation du personnel d'accueil aux enjeux du non-recours.

Sur le plan de la **simplification des procédures**, il s'agit de répondre aux facteurs systémiques qui entravent actuellement l'activation du droit au RI. Un premier levier consiste à adapter le niveau et le séquençage des exigences administratives à l'entrée du dispositif. Deux possibilités sont suggérées : un aménagement du processus d'instruction des demandes de RI (possibilité d'ouvrir un droit avant la transmission intégrale des justificatifs), et/ou la création d'une prestation financière *ad hoc* accessible durant la phase d'instruction des dossiers. Un deuxième levier consiste à simplifier le processus de renouvellement du droit au RI (ralentissement de la fréquence de contrôle, forfaitarisation accrue à la place de remboursements des montants effectifs). Troisièmement, la modernisation des canaux de communication des pièces justificatives (incluant la possibilité de transferts électroniques) et la transmission de décomptes détaillés permettraient de renforcer l'autonomie des usager·ères à l'égard des procédures du RI et au-delà.

Finalement, le **renforcement de l'accompagnement social** vise à apporter une aide adaptée selon le niveau d'autonomie administrative des usager·ères. Le premier levier consiste à renforcer la mission d'appui social et administratif en amont de l'ouverture du droit au RI, durant son versement ainsi qu'à la sortie du dispositif. L'étude montre en effet qu'en dépit des possibilités légales, cette prestation n'est pas systématiquement disponible, en particulier pour les personnes qui n'ont pas de dossier RI ouvert et qui ne sont donc pas considérées comme prioritaires. Pour le second levier, il convient de développer les échanges et la coordination interprofessionnelle, en particulier les AS et les gestionnaires de dossiers. L'adoption et la promotion active d'une perspective centrée sur les usager·ères passent par la promotion d'activités interprofessionnelles (échanges de postes, formations communes, colloques, entretiens en binômes, etc.) et la mise en commun des outils informatiques.

Parallèlement à ces leviers d'action concernant le RI, les auteur·es du présent rapport suggèrent une formalisation des pratiques en matière d'aides casuelles pour une mise en application plus large de leur effet préventif. Enfin, même si la politique migratoire dépasse le champ d'action de l'aide sociale vaudoise, un point de vigilance concernant les effets de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) sur l'accès au RI des personnes au bénéfice d'un permis de séjour semble crucial. Au regard du risque accru de non-recours auquel elles sont exposées, il convient de faire tout particulièrement attention à la manière de les accompagner et de les informer de leurs droits, en veillant à ne pas renforcer l'effet désincitatif découlant de la LEI.

En plus de ces leviers d'action thématiques, les auteur·rices du présent rapport recommandent à la DGCS de soutenir son effort de **documentation du non-recours**, à l'instar du travail de quantification mené en collaboration avec Statistique Vaud. Il s'agirait en particulier de documenter les recours tardifs au RI, leurs causes et temporalités, d'effectuer un suivi statistique des procédures d'instruction, ainsi que d'élaborer et de suivre un indicateur de qualité des sorties du RI.

Ces quatre axes (accessibilité, simplification, accompagnement social et documentation) dessinent ainsi des pistes prometteuses et complémentaires pour soutenir la politique de lutte contre le non-recours du DSAS et de ses partenaires.

TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction	11
2	Le non-recours : définitions et enjeux.....	13
2.1	Le non-recours : un phénomène complet ou partiel.....	13
2.2	Le non-recours comme processus dynamique.....	13
2.3	Le non-recours comme phénomène plurifactoriel.....	15
2.4	Le non-recours comme phénomène multiniveaux	16
2.5	Vers une typologie du non-recours.....	16
3	Démarche et méthodes	18
3.1	Une approche qualitative du non-recours au RI	18
3.2	Des <i>focus groups</i> avec des professionnel·les de l'action sociale.....	19
3.3	Des entretiens semi-directifs avec de potentiel·les usager·ères	19
3.4	Les limites du <i>design</i> méthodologique.....	21
3.5	Description de l'échantillon des répondant·es aux entretiens semi-directifs.....	22
4	Analyse dynamique du (non-)recours au RI	24
5	Séquence 1 : En amont de la demande de RI	28
5.1	La <i>non-connaissance</i> de la prestation : une double problématique.....	28
5.1.1	La <i>non-connaissance</i> de l'existence du RI.....	28
5.1.2	La <i>non-connaissance</i> des modalités d'accès au RI.....	30
5.2	Les freins liés aux représentations négatives de la prestation et de ses publics.....	33
5.2.1	La crainte du déclassement et de la stigmatisation.....	33
5.2.2	L'autonomie et la responsabilité individuelle comme « normes trompeuses »	34
5.2.3	L'anticipation négative des procédures administratives	37
5.3	L'importance de l'accueil et du premier contact	38
5.4	Synthèse de la séquence 1	39
6	Séquence 2 : Élaboration de la demande et instruction du dossier	42
6.1	La perception des démarches par les potentiel·les usager·ères	43
6.1.1	Ouvrir un droit au RI : entre complexité administrative et charge symbolique.....	44
6.1.2	La récolte des pièces justificatives à l'épreuve de la réalité.....	46
6.2	Le rôle des AS dans l'activation du droit au RI face au risque de non-recours.....	49
6.2.1	La nécessité d'un appui administratif dans l'élaboration de la demande.....	50
6.2.2	Insécurité juridique : les défis de l'interprofessionnalité	53
6.2.3	Les aides casuelles : un outil préventif inégalement mis en œuvre.....	55
6.3	Synthèse de la séquence 2	58

7	Séquence 3 : Le maintien de la prestation	62
7.1	La réitération mensuelle de la charge administrative	63
7.1.1	Les contraintes matérielles et économiques de la charge administrative	63
7.1.2	Le contrôle des pratiques financières et le sentiment paradoxal de perte d'autonomie	65
7.1.3	Le <i>sentiment d'éligibilité</i> des usager·ères et leur rapport aux professionnel·les à l'épreuve de la répétition	66
7.2	Les <i>déterminants financiers</i> et le poids d'une précarité qui dure	68
7.2.1	Les incertitudes quant au décompte du RI	69
7.2.2	Des fluctuations temporelles dans le versement du RI	70
7.3	Politique migratoire et risques de sorties prématurées	72
7.4	Enjeux et défis de l'appui social dans la prévention du non-recours et des sorties prématurées.....	74
7.4.1	Déficit d'encadrement de la mission d'appui social	75
7.4.2	Lacunes de coordination interprofessionnelle et besoin de personnes référentes.....	77
7.4.3	L'accompagnement des sorties du RI et des transitions de régimes	78
7.5	Synthèse de la séquence 3	80
8	Conclusion	85
8.1	Leviers d'action contre le non-recours au RI	87
9	Bibliographie	93

1 INTRODUCTION

Le terme de « non-recours » renvoie aux personnes qui ne bénéficient pas des droits ou services auxquels elles pourraient prétendre (Hamel & Warin, 2010). Dans le champ académique, la problématique du non-recours aux droits sociaux a fait l'objet de diverses études, à l'échelle internationale, et en Suisse (voir les travaux pionniers de Leu *et al.*, 1997 ; Fluder & Stremmlow, 1999 ; Rossini & Favre-Baudraz, 2004 ; Crettaz *et al.*, 2009 ; Neuenschwander *et al.*, 2012 ; Schuwey & Knöpfel, 2014 ; ou plus récemment Hümbelin, 2019 ; Lucas *et al.*, 2019 ; Hümbelin *et al.*, 2021 ; Rosenstein, 2021). C'est dans ce contexte de recherche, généralement centré sur le non-recours à l'aide sociale, que les premières estimations suisses ont été élaborées, révélant des taux de non-recours à l'aide sociale de 26% à Berne, ou encore de 30% à Bâle-Ville, marqués par d'importantes inégalités territoriales, le non-recours étant plus fréquent dans les régions rurales qu'en milieu urbain (pour une synthèse, voir Lucas, Bonvin & Humbelin, 2021).

Au niveau politique, les débats se sont longtemps centrés davantage sur les fraudes et les abus dans le recours aux prestations sociales que sur le non-recours (Warin, 2019 ; Knüsel & Colombo, 2014). Néanmoins, depuis quelques années, la problématique du non-recours et de l'accessibilité des prestations sociales est de plus en plus thématiquée et s'inscrit progressivement à l'agenda politique, notamment à l'échelle des communes et cantons ayant déployé des initiatives propres (voir par exemple le projet « Activation des droits » mis en place par la ville de Vernier¹, le concept « OASIS² » développé par l'Association régionale d'action sociale (ARAS) Jura-Nord vaudois, ou encore le calculateur de prestations mis en ligne par le canton de Genève³).

À cet égard, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) de l'État de Vaud s'intéresse depuis plusieurs années aux enjeux du non-recours et porte une attention particulière à l'accessibilité des prestations sociales aux niveaux cantonal, régional et local. En effet, la DGCS a développé une série de travaux dans l'optique de mieux appréhender le phénomène du non-recours, d'accroître l'effectivité des prestations sociales et d'améliorer l'accompagnement des usager·ères. Citons par exemple l'appel à projets « Vaud pour Vous⁴ », lancé en 2022 dans l'optique d'agir sur différents paramètres de l'action sociale vaudoise tels que la détection précoce, l'accessibilité, la coordination des acteur·ices, les besoins non couverts, la participation des bénéficiaires, les modalités d'intervention ou encore l'information et la communication. Ceci passe également par le *monitoring* quantitatif du non-recours à différentes prestations financières sous condition de ressources (en collaboration avec Statistique Vaud), notamment les Prestations complémentaires cantonales pour familles (PC Familles) et le Revenu d'Insertion (RI).

Si ces analyses permettent de quantifier la problématique du non-recours, elles demandent néanmoins à être complétées par d'autres approches méthodologiques afin de comprendre plus finement les raisons du non-recours, les facteurs qui participent de ce phénomène et leurs dynamiques. Dans cette perspective, la DGCS a mandaté l'Observatoire des précarités de la

¹ https://www.vernier.ch/fr/prestations/toutesprestations/?dienst_id=81455

² <https://oasis-junova.ch/>

³ <https://www.ge.ch/evaluer-mon-droit-aux-prestations-sociales>

⁴ <https://www.vd.ch/aides-financieres-et-soutien-social/informations-et-accompagnement-personnel/programme-vaud-pour-vous>

HETSL pour mener une [recherche qualitative approfondie sur le non-recours au RI, ses causes et répercussions sur les situations de vie des individus concernés](#).

Le présent rapport, qui constitue le livrable final du mandat, se structure autour de deux axes d'analyse :

- [Identifier les éléments qui entravent, ou au contraire favorisent le recours au RI du point de vue des professionnel·les de l'action sociale](#). Ce premier axe rend compte des enjeux structurels, liés aux conditions-cadres et à la mise en œuvre du RI, pouvant constituer des freins, mais aussi de potentiels leviers dans l'activation du droit au RI.
- [Documenter les motifs de non-recours au RI du point de vue des personnes concernées](#). Adoptant un angle d'analyse centré sur la réception de la prestation par les publics, ce deuxième axe met en lumière les dynamiques de (non-)recours dans les trajectoires individuelles – en particulier les facteurs déclencheurs d'entrées tardives et de sorties prématurées du dispositif du RI – et illustre leurs répercussions sur les situations de vie.

Analysés de façon conjointe, ces deux axes permettent d'éclairer l'articulation entre l'offre de prestation, sa mise en œuvre et les besoins et attentes des publics du RI, donnant ainsi à voir de potentiels décalages et facteurs de risque de non-recours.

La suite de ce rapport est divisée en sept parties : le **chapitre 2** revient sur la pluralité des formes de non-recours et ses définitions, posant ainsi un lexique de base pour une compréhension commune de ce phénomène. Le **chapitre 3** présente la démarche et les méthodes d'enquête mobilisées dans le cadre de ce mandat. Le **chapitre 4** expose la modélisation dynamique du processus de (non-)recours au RI qui a guidé l'analyse et la rédaction du rapport. Les chapitres suivants – qui constituent le cœur de l'analyse – identifient chacun les facteurs de non-recours, ainsi que leurs conséquences, à chaque étape du processus de (non-)recours au RI, respectivement en amont de la demande (**chapitre 5**), lors de l'élaboration et de l'instruction de la demande (**chapitre 6**) et durant la phase de maintien de la prestation (**chapitre 7**). À noter que ces trois chapitres se terminent chacun par une synthèse exposant les principaux constats en matière de non-recours observés à chaque étape du dispositif, ainsi que les leviers d'action identifiés pour y répondre. Finalement, la conclusion (**chapitre 8**) revient sur les principaux résultats du rapport et dresse la liste des leviers d'action identifiés tout au long de l'analyse permettant d'étoffer les compétences du DSAS en matière de lutte contre le non-recours.

2 LE NON-RECOURS : DÉFINITIONS ET ENJEUX

Le phénomène du non-recours est étroitement lié au développement des politiques sociales. En effet, la création de prestations sociales pose indirectement la question de leur usage effectif : atteignent-elles leurs publics ? Est-ce que l'offre de prestations sociales répond à la *demande* ? Initialement pensée dans une perspective strictement économique et individualisante (le non-recours résultant en ce sens de préférences individuelles, conformément à la théorie du choix rationnel), l'étude du non-recours s'est progressivement élargie pour inclure dans la compréhension de ce phénomène des facteurs sociaux et structurels (ayant trait notamment à l'organisation de l'offre de prestations) qui agissent également sur le risque de non-recours. Cette compréhension étendue du non-recours en offre ainsi une lecture plus fidèle, mais aussi plus complexe, donnant à voir une pluralité de causes, mais aussi de formes de non-recours. Dans le cadre de la présente enquête, de nombreux travaux et concepts issus de ce champ de recherche sont mobilisés pour saisir ce phénomène et ses déclinaisons dans le contexte spécifique de l'aide sociale vaudoise et du RI plus particulièrement. Aussi, pour permettre aux lecteur·rices d'adopter une compréhension commune de ce phénomène, nous nous proposons ici de partager quelques précautions conceptuelles afin de définir le non-recours, ses caractéristiques et enjeux.

2.1 Le non-recours : un phénomène complet ou partiel

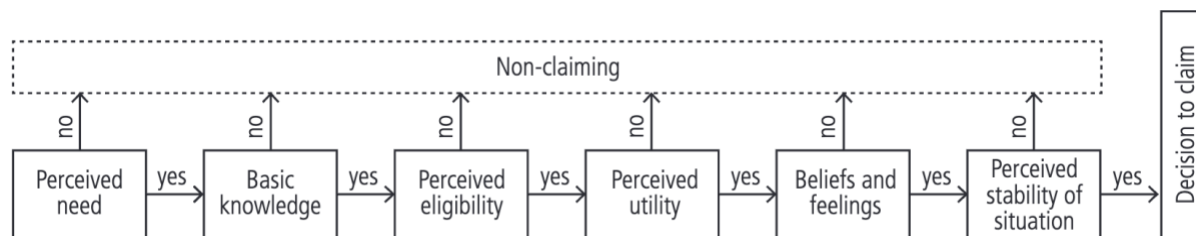
Le non-recours peut revêtir plusieurs formes. Il peut tout d'abord être complet (ou total) ou partiel. Quand il est complet, cela implique que la personne ne recourt à aucune des prestations auxquelles elle est éligible. Le non-recours partiel désigne quant à lui deux réalités : d'une part, quand une personne ne touche pas l'entièreté de la prestation à laquelle elle a droit (par exemple en raison d'une entrée tardive ou d'une sortie prématurée du dispositif, ou encore d'erreur de calcul quant au montant de la prestation) ; d'autre part, lorsqu'une personne ne bénéficie pas de l'ensemble des prestations auxquelles elle peut prétendre, par exemple parce qu'elle ne connaît pas leur existence (non-connaissance) ou qu'elle ne souhaite pas activer l'une d'entre-elles (non-demande). Les Prestations complémentaires (PC) AVS/AI sont souvent prises comme exemple pour illustrer ce second risque de non-recours partiel, ou « non-recours cumulatif » (Warin, 2010, p. 4). Comme le précisent van Oorschot et Math, « les études portent le plus souvent sur une prestation prise isolément et l'existence de situations cumulatives de non-recours à plusieurs prestations a été négligée » (1996, p. 15). Ces différentes formes de non-recours (complet ou partiel) rappellent d'emblée que ce phénomène ne doit pas être appréhendé comme un objet monolithique.

2.2 Le non-recours comme processus dynamique

Le non-recours est un processus dynamique. Si ce dernier peut refléter un état permanent, dans les faits, il est souvent évolutif et/ou transitoire. Il importe dès lors de l'appréhender non pas comme un état stable, mais comme un phénomène processuel qui peut en tout temps être infléchi vers plus ou moins de (non-)recours, selon l'incidence de facteurs individuels et/ou sociaux. Pour illustrer cette dynamique, nous pouvons nous référer au modèle dit « séquentiel » (voir Figure 1) développé par Scott Kerr (1983). Celui-ci est construit autour de

six étapes retraçant le processus décisionnel à travers lequel passe toute personne faisant appel à une prestation sociale. Conçu comme un processus linéaire, à chacune de ces étapes apparaît ainsi un risque de non-recours (*non-claiming*) qui peut stopper la démarche de demande de prestation.

Figure 1 : Le modèle séquentiel de Kerr



Source : Rosenstein, 2021 (repris et adapté à partir de Kerr, 1982)

La première étape identifiée par Kerr concerne le **besoin perçu**. D'après l'auteur, reconnaître un besoin est la condition initiale nécessaire pour envisager le recours à une prestation sociale. La non-perception du besoin, par exemple en cas de déni de sa situation, est la première cause de non-recours. La deuxième étape concerne les **connaissances de base** des dispositifs sociaux. Connaître leur existence, leurs publics et leurs objectifs constitue une condition pour envisager le recours. La troisième étape renvoie à l'**éligibilité perçue**, résultant de la confrontation entre les besoins perçus et les connaissances disponibles. L'éligibilité perçue ne se fonde pas uniquement sur les critères d'éligibilité objectifs, mais inclut également de manière plus subjective le *sentiment d'éligibilité* des potentiel·les usager·ères (Hobson, 2014) qui se base sur leur expérience, leurs représentations et leur interprétation des critères d'octroi. À titre d'exemple, une personne peut faire face à des difficultés financières et connaître l'existence du RI et pourtant penser qu'elle n'est pas éligible, car elle ne s'identifie pas aux publics du RI tels qu'elle les imagine. Ces représentations quant à la légitimité ou non de recourir à une prestation exercent une influence majeure sur la poursuite ou l'abandon des démarches.

La quatrième étape est celle de l'**utilité perçue de la prestation**, c'est-à-dire l'intérêt que l'individu voit dans le fait de recourir à une prestation en fonction de ses besoins et de la nature de la prestation. Si l'offre de prestation est jugée inadéquate ou insuffisante par rapport aux besoins perçus, le processus mène à une nouvelle forme de non-recours. La cinquième étape englobe les **croyances et sentiments** que les individus associent à la prestation, à ses publics et aux professionnel·les de l'action sociale. Ces perceptions, qu'elles soient positives ou négatives, influencent le processus de décision. Ainsi, percevoir les démarches administratives comme contraignantes ou intrusives, ou craindre les réactions de l'entourage si le recours est révélé sont des causes potentielles de non-recours. À l'inverse, si une personne estime par exemple avoir un bon contact avec un·e assistant·e social·e (AS) qui lui inspire confiance, sa probabilité de recourir au RI augmente. Enfin, la sixième et dernière étape consiste à **percevoir sa situation comme stable**. Selon Kerr, percevoir une situation comme constante dans le temps est une condition pour envisager le recours à une aide. À l'inverse, un besoin perçu comme passager constitue un facteur de risque de non-recours.

Même si ce modèle séquentiel a pu être critiqué, notamment en raison de sa linéarité, il permet de mettre en lumière le caractère dynamique du processus de (non-)recours ainsi que plusieurs composantes essentielles pour saisir les facteurs de non-recours qui le jalonnent.

2.3 Le non-recours comme phénomène plurifactoriel

Le non-recours ne résulte pas d'un seul, mais de plusieurs facteurs. Il est en ce sens plurifactoriel ou multifactoriel. Pour l'illustrer, des économistes ont cherché à identifier les différents « coûts » liés au recours et leur impact sur la décision de renoncer à une prestation. Hernanz, Malherbert et Pellizzari (2004) ont ainsi identifié quatre déterminants du recours aux prestations sociales :

- les **déterminants financiers** : qui comprennent notamment le montant et la durée de la prestation, mais aussi le niveau de revenu antérieur au recours.
- Les **coûts informationnels** : qui recouvrent les difficultés rencontrées pour obtenir des informations sur les prestations existantes et comprendre leurs conditions d'éligibilité. Ces coûts sont généralement plus élevés pour les personnes résidant en dehors des centres urbains et pour celles qui n'ont jamais été en contact avec les services sociaux ou le réseau d'action sociale plus largement.
- Les **coûts administratifs** : qui incluent le poids des démarches, la durée de l'instruction des demandes ou encore les retards dans le versement de prestations. La littérature montre également que plus l'issue de l'instruction est incertaine, plus elle engendre de *l'insécurité juridique* (i.e. lorsque la complexité du droit et/ou ses modalités de mise en œuvre engendrent une incertitude qui ne permet pas de présumer de son éligibilité) et favorise le risque de non-recours (Halpern & Hausman, 1986 ; Warin, 2016). Warin précise ainsi que « toute incertitude peut déstabiliser la représentation que les bénéficiaires ont d'eux-mêmes en tant que sujets de droits. Cette représentation psychosociologique de la justiciabilité est déterminante dans les relations des publics aux prestataires et aux dispositifs » (2016, p. 91)⁵.
- Les **coûts psychologiques et sociaux** : ceci englobe le stigmatisme et les attitudes négatives envers la prestation et/ou ses bénéficiaires. La littérature montre que plus le stigmatisme est élevé (qu'il émane de la société en général ou des professionnel·les de l'action sociale), plus le risque de non-recours est important.

Dans le cadre de la présente enquête, nous avons pu identifier un cinquième facteur qui s'est avéré décisif pour saisir les trajectoires de (non-)recours au RI, à savoir les **déterminants liés à la professionnalité des acteur·rices de terrain** et à la qualité du lien d'accompagnement offert aux usager·ères potentiel·les (lien de confiance, disponibilité, sentiment d'écoute, de respect, satisfaction quant aux informations transmises, etc.). Le rôle des professionnel·les, qu'il s'agisse d'AS, de gestionnaires de dossiers (GD) ou encore du personnel de la réception, a très souvent été mis en avant par les répondant·es pour expliquer leur (non-)recours au RI.

Si cette perspective montre certaines limites du fait qu'elle prend racine dans une modélisation économique fondée sur l'idée que le recours aux prestations sociales résulte d'un choix rationnel individuel, elle a toutefois le mérite d'éclairer le caractère multifactoriel du recours aux prestations sociales tout en mettant en évidence des dimensions explicatives décisives dans la compréhension du risque de non-recours.

⁵ On note ici que la notion d'*éligibilité perçue* telle que vue chez Kerr est étroitement liée aux coûts administratifs associés aux prestations sociales.

2.4 Le non-recours comme phénomène multiniveaux

Le phénomène du non-recours résulte de l'interaction entre les différents niveaux de l'action sociale (van Oorschot, 1995) : le **niveau politique**, qui inclut la conception des politiques sociales, leurs contenus et conditions-cadres ; le **niveau de l'administration**, en charge de leur mise en œuvre, ce qui comprend le rôle des professionnel·les de terrain ; et enfin le **niveau des usager·ères**. On retrouve dans cette perspective les trois temps du cycle des politiques publiques : leur élaboration, leur mise en œuvre, et leur réception par leurs publics. Chacun de ces niveaux joue un rôle dans l'émergence de phénomènes de non-recours. Du côté du politique, la définition des critères d'éligibilité, la fixation du montant ou de la nature des prestations, ou encore leurs mécanismes de financement vont avoir une incidence directe sur la manière dont ces prestations vont être mises en œuvre et sur le risque de non-recours qui les caractérise du point de vue de leurs destinataires. La littérature documente ainsi comment la fixation de critères d'éligibilité sélectifs, l'adoption d'une approche ciblée (plutôt qu'universaliste) ou encore l'emploi d'indicateurs de performance et de critères d'évaluation orientés strictement sur la réduction du nombre de bénéficiaires tendent à accroître le risque de décalage entre l'offre et la demande de prestation et donc à favoriser le non-recours.

Au niveau de l'administration chargée de mettre en œuvre ces politiques, il apparaît que la densité réglementaire, la complexité et la lourdeur des procédures ou au contraire leurs ambiguïtés laissant une trop grande marge de manœuvre dans leur interprétation sont des facteurs de non-recours (par *non-réception*, *non-proposition*, ou encore *non-orientation*, voir section 2.5 ci-après). De plus, les conditions de travail des professionnel·les de terrain (cahier des charges, intensité du travail, activité de *reporting*, etc.) ont également une influence directe sur ces mêmes risques de non-recours. Selon van Oorschot (1995), ce risque est d'autant plus important que l'administration combine une mission d'aide et de contrôle à l'égard de ses publics.

Ainsi, en plus des facteurs individuels de non-recours exposés dans les deux sections précédentes, cette perspective permet de comprendre le non-recours comme un phénomène multiniveau, en soulignant les effets d'interaction entre les différents niveaux de la politique sociale. Cette lecture multiniveau permet dès lors de saisir des cercles vertueux/vicieux en termes d'accessibilité des prestations sociales. À titre d'exemple, la dotation financière décidée à l'échelle politique va générer plus ou moins de retards ou de surcharge au niveau de la mise en œuvre, ce qui va déterminer la disponibilité des professionnel·les pour informer les usager·ères potentiel·les de leurs droits et les accompagner dans leur activation, et en retour influencer les coûts informationnels et administratifs qui pèsent sur ces dernier·ères, et donc leur risque de non-recours. Dans cette optique, la probabilité qu'une personne active ses droits ou y renonce ne s'explique donc pas strictement du fait de ses choix et préférences individuelles, mais aussi de sa rencontre avec les services et procédures de l'État qui vont également exercer une influence décisive sur l'issue des démarches.

2.5 Vers une typologie du non-recours

Dans le prolongement de van Oorschot, citons encore les travaux menés en France par l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), qui ont contribué à une

compréhension plus approfondie du non-recours, notamment par le développement d'une typologie analytique qui distingue quatre formes de non-recours (Warin, 2016) :

- la **non-connaissance** : lorsque l'offre publique n'est pas connue de l'individu ;
- la **non-proposition** : lorsque l'offre publique n'est pas activée par le prestataire, en dépit de l'éligibilité de l'individu (que ce soit en raison d'une erreur dans l'évaluation des critères d'éligibilité, d'un manque de disponibilité du prestataire, parce que celui-ci ne perçoit pas la pertinence de la prestation pour l'individu, ou encore par discrimination) ;
- la **non-réception** : lorsque l'offre publique est connue, demandée, mais n'est pas obtenue, en dépit de l'éligibilité de l'individu (p. ex : en cas de retard dans l'instruction des demandes ou de dysfonctionnement du service prestataire) ;
- la **non-demande** : lorsque l'offre publique est connue, mais n'est pas demandée ou utilisée, en dépit de l'éligibilité de l'individu (p. ex : désintérêt pour l'offre, crainte de stigmatisation, incapacité à remplir les démarches d'activation).

Plus récemment, cette typologie a été complétée d'une cinquième modalité de non-recours (Rode, Chauveaud & Warin, 2018) :

- la **non-orientation** : lorsque l'individu manque d'accompagnement dans l'accès aux dispositifs sociaux et l'activation de ses droits, quel que soit son niveau de connaissance de la prestation.

Cette typologie offre ainsi une lecture complémentaire des différentes modalités de non-recours qui s'avère particulièrement précieuse pour questionner les politiques sociales et leur accessibilité.

3 DÉMARCHE ET MÉTHODES

D'entente avec le mandant, le terrain d'enquête s'est déroulé dans le périmètre d'une région d'action sociale du canton de Vaud⁶. L'équipe de recherche a conclu un accord avec une **Association régionale d'action sociale (ARAS)** et le **Centre social protestant (CSP) Vaud** en vue de collaborer avec des professionnel·les d'un Centre social régional (CSR) ainsi que de différents services du CSP Vaud en contact avec des potentiel·les bénéficiaires du RI dans ce même périmètre géographique.

Pour répondre à l'objectif du mandat, un *design* de recherche mobilisant une méthodologie qualitative diversifiée a été déployé, en combinant : (1) des *focus groups* avec des AS travaillant auprès du CSR et des travailleur·euses sociales-aux (TS) du CSP et (2) des entretiens semi-directifs avec des potentiel·les usager·ères du RI. Parallèlement à ces méthodes d'enquête, l'équipe de recherche a également bénéficié de deux rencontres informatives avec des collaboratrices de la DGCS, afin d'obtenir des éclairages sur certains aspects des conditions-cadres et, plus précisément des Normes RI en vigueur.

Ce chapitre décrit brièvement les différentes méthodes et démarches déployées par l'équipe de recherche et présente l'échantillon de répondant·es aux entretiens semi-directifs rencontré·es dans le cadre de ce dispositif d'enquête, entre le 5 octobre 2023 et le 18 mars 2024. À noter que les matériaux mobilisés ont été anonymisés afin que les personnes ne soient pas identifiables.

3.1 Une approche qualitative du non-recours au RI

Dans le cadre de la présente étude, l'analyse qualitative employée permet de documenter les freins et les facilitateurs opérant dans le recours au RI, tant au niveau des **conditions-cadres de la prestation** que de sa **mise en œuvre** et de sa **réception par les publics** (*i.e.* la manière dont les individus, citoyen·nes, perçoivent les politiques qui leur sont dédiées et s'en emparent ou non ; Warin, 1998 ; Revillard, 2018). De plus, cette approche illustre de manière non exhaustive les répercussions du non-recours sur les situations de vie des individus, de leur entourage, et dans leurs différents domaines de vie (*spillover effect*, voir Bernardi *et al.*, 2017). La particularité de cette enquête réside donc dans son approche qualitative, centrée sur le point de vue des usager·ères potentiel·les du RI, qui fait dialoguer leurs points de vue avec celui des professionnel·les de l'action sociale et les conditions-cadre du RI plus largement.

Les méthodes qualitatives se focalisent sur une compréhension approfondie et la signification des phénomènes sociaux (Paillé & Mucchielli, 2012) tels que le non-recours. Contrairement aux méthodes quantitatives, axées sur la mesure et l'analyse statistique des données, les approches qualitatives visent à explorer la complexité et la subjectivité des expériences humaines. Elles considèrent ainsi les représentations et les expériences des individus pour comprendre les comportements et les pratiques qui en découlent, sans que leur but ne soit d'évaluer la véracité des faits énoncés par les enquêté·es (Bourdieu, 1993). À titre d'exemple,

⁶ L'extension du périmètre d'enquête à une seconde région d'action sociale avait été souhaitée par le mandant. Toutefois, des enjeux de faisabilité n'ont pas rendu ce développement possible. Une étude comparative, permettant de rendre compte de la diversité territoriale à l'échelle du canton pourrait être envisagée par la suite, par exemple en synergie avec le programme « Vaud pour vous ».

lorsqu'un-e bénéficiaire de prestation sociale évoque une expérience négative avec un-e professionnel-le d'un service social et refuse en conséquence de s'adresser à nouveau à cette institution, il ne s'agit pas de reconstituer les conditions objectives de leur rencontre et d'identifier qui est responsable et dans quelle mesure de cet état de fait, mais plutôt de considérer comment cette expérience subjective va influencer la propension de cette même personne à recourir ou non à des prestations sociales à l'avenir. En d'autres termes, l'analyse qualitative permet d'étudier les motivations, les croyances, les attitudes et les expériences des individus ou des groupes en se concentrant sur la signification qu'ils donnent à leurs actions, en l'occurrence, le fait de recourir ou non à l'aide sociale. Penser le non-recours dans cette perspective nous invite ainsi à voir les dispositifs sociaux du point de vue de leurs publics. Cela ne signifie pas qu'ils ont une connaissance plus juste ou objective des politiques sociales, mais plutôt que questionner leur point de vue constitue également une démarche légitime et pertinente pour évaluer les politiques sociales, en particulier quand il s'agit d'identifier des facteurs de non-recours. Cette approche nous rappelle en ce sens que la réception des politiques publiques constitue une facette à part entière de leur évaluation, au-delà de leur seule efficacité ou efficience (Warin, 2016).

3.2 Des *focus groups* avec des professionnel·les de l'action sociale

Dans le cadre de cette étude, **deux *focus groups* avec un *pool* de six AS et TS (trois du CSR et trois du CSP)**, ont été organisés le 5 octobre 2023 et le 31 janvier 2024. Les participant-es ont été identifié-es par les directions des organismes partenaires en fonction des publics avec lesquels ils sont en contact. Le premier *focus group* a été consacré à leurs savoirs concernant les freins et facilitateurs en matière de non-recours au RI, notamment au niveau des conditions-cadres de la prestation et de sa mise en œuvre (le rôle des démarches et procédures d'attribution, les modalités d'accueil, l'accessibilité des services et des informations, etc.), des publics à risque et des facteurs liés au réseau d'action sociale local. Le second était consacré à l'identification des leviers d'action et de possibles ajustements, tant au niveau des conditions-cadres que de la mise en œuvre du dispositif pour favoriser le recours au RI.

Ces *focus groups* ont permis d'initier une **réflexion collective sur l'identification des facteurs de non-recours au RI du point de vue de professionnel·les de l'action sociale**. Les constats qui en ont émané ont ainsi amené des éléments d'analyses pertinents au sujet des risques de non-recours pouvant se produire au niveau de la mise en œuvre du dispositif RI, de leurs liens avec les conditions-cadres et de leurs répercussions sur les situations de vie des individus.

Le premier *focus group* a en outre permis de mettre en œuvre la stratégie de recrutement des potentiel·les usager·ères (voir section suivante) et le second, d'affiner cette stratégie en identifiant avec les professionnel·les certains profils manquants pour mener des entretiens ciblés afin de compléter l'échantillon avant la fin du terrain d'enquête.

3.3 Des entretiens semi-directifs avec de potentiel·les usager·ères

Afin d'éclairer la multiplicité des causes et formes de non-recours au RI, **22 entretiens semi-directifs** ont été menés avec de potentiel·les usager·ères (voir la section 3.5 pour une

description de l'échantillon). Dans la mesure où les personnes concernées par des formes de non-recours aux prestations sociales s'apparentent à une « population difficile à joindre » par les enquêtes (voir Encadré 1), l'identification et le recrutement des participant·es ont été effectués par l'intermédiaire des AS/TS participant à la présente recherche (voir section 3.2). L'existence d'un droit effectif au RI ne pouvant être systématiquement vérifiée, les AS/TS ont adressé à l'équipe de recherche des potentiel·les participant·es en fonction de deux critères. D'une part, des personnes qui s'identifient ou sont identifiées comme étant dans une situation financière difficile qui ne leur garantit pas le minimum vital, mais qui ne bénéficient pas du RI, tout en y ayant potentiellement droit. D'autre part, des personnes qui bénéficient du RI au moment de l'enquête et dont le parcours permet d'illustrer des difficultés dans l'activation de leurs droits.

L'analyse des récits de vie (Bertaux, 1997) de ces personnes a permis **d'identifier, à partir de leurs parcours, des facteurs et des dynamiques constituant d'éventuels risques ou facilitateurs de (non-)recours au RI**, en fonction du moment auquel ils ont lieu dans le dispositif d'aide sociale :

- *L'absence de recours* (i.e. des personnes qui s'identifient ou sont identifiées comme étant dans une situation financière difficile qui ne leur garantit pas le minimum social, mais qui ne bénéficient pas du RI tout en y ayant potentiellement droit) ;
- *Le recours tardif* (i.e. des personnes qui bénéficient du RI après une période de non-recours temporaire) ;
- *Les sorties prématurées du dispositif* (i.e. des personnes qui bien qu'ayant toujours droit au RI, quittent prématurément le dispositif).

Outre les trajectoires individuelles, ces entretiens ont aussi mis en lumière des éléments d'analyse quant à la pertinence de l'offre de prestations du point de vue de ses publics, resituant ainsi le RI dans une palette de prestations plus large.

Le recrutement des participant·es par l'intermédiaire des AS/TS constituait un double atout, dans la mesure où cela a permis, non seulement d'optimiser l'identification de personnes répondant effectivement aux critères de la présente enquête, mais aussi, de pouvoir bénéficier d'un lien de confiance préalablement établi avec les potentiel·les participant·es. De plus, quatre stratégies complémentaires ont été mises en œuvre au cours de l'hiver 2023-2024 dans l'optique de multiplier les canaux de recrutement afin de disposer d'un échantillon diversifié. Premièrement, il a été demandé aux AS/TS de diffuser l'information auprès de leurs collègues afin d'élargir le bassin de recrutement. Deuxièmement, des membres de l'équipe de recherche se sont rendus deux demi-journées par semaine dans les locaux du CSR afin de faciliter la prise de contact avec des bénéficiaires ou des personnes précaires fréquentant ce lieu et pouvant répondre aux critères de l'enquête. Troisièmement, une méthode de recrutement par « boule de neige » a également été mise en place. Ainsi, les participant·es étaient invité·es à indiquer si elles et ils connaissaient d'autres personnes susceptibles de participer à un entretien et, le cas échéant, à les mettre en contact avec l'équipe de recherche. Quatrièmement, une rencontre avec une collaboratrice de la Direction des aides et assurances sociales (DIRAAS) a également permis de recruter de nouvelles situations.

Encadré 1 : Les populations « difficiles à joindre » dans les enquêtes

Dans les enquêtes, une population est considérée comme « **difficile à joindre** » ou « **difficile à atteindre** », dès lors que les individus qui la composent présentent l'une des quatre caractéristiques suivantes (Marpsat & Razafindratsima, 2010) : (1) ils constituent un effectif relativement faible dans la population générale, ce qui complique leur identification ; (2) leur caractéristique d'intérêt n'est pas aisément décelable et ne fait que rarement l'objet d'un enregistrement ; (3) ils ne souhaitent généralement pas révéler leur appartenance à cette population, que ce soit en raison de conduites socialement stigmatisées, du désir d'éviter de revivre un passé douloureux ou d'une volonté de protéger leur vie privée contre toute ingérence extérieure ; (4) leurs comportements sont souvent méconnus.

Afin de mener des enquêtes auprès de ce type de population, des stratégies spécifiques de recrutement doivent alors être mises en place pour tenter d'interroger ces personnes, notamment au travers d'échantillonnage par « boule de neige » ou en s'appuyant sur le relais que peuvent jouer des professionnel·les potentiellement en contact avec elles (Mühlböck, Steiber & Kittel, 2018 ; Duvoisin *et al.*, 2024).

En ce qui concerne les personnes présentant des formes de non-recours à un dispositif d'aide sociale, les quatre caractéristiques peuvent ainsi se trouver cumulées. En effet, il s'agit d'une population dont la taille est relativement faible par rapport à la population résidente du canton de Vaud et il n'existe, par définition, aucun enregistrement pouvant constituer une base de données de sondage. En outre, comme les analyses du présent rapport le réaffirmeront d'ailleurs, les situations de précarité vécues par ces personnes peuvent être associées à des représentations sociales stigmatisantes et/ou chargées en émotions. Enfin, nous pouvons présumer qu'exposées à certaines vulnérabilités liées à la précarité à laquelle elles sont confrontées, ces personnes peuvent être amenées à fréquenter certains lieux spécifiques de soutien. Toutefois, à nouveau, le non-recours peut aussi s'exprimer dans l'absence de lien avec toute institution (*non-recours complet*).

3.4 Les limites du *design* méthodologique

L'approche et le *design* méthodologique mobilisés dans la présente étude peuvent impliquer certains biais qu'il importe de préciser. En premier lieu, le recrutement des participant·es aux entretiens semi-directifs *via* des AS/TS a favorisé l'accès à des personnes qui étaient, au moment de l'enquête, en contact avec le réseau d'action sociale. De ce fait, les personnes pour qui les freins pour accéder ou se maintenir dans ce réseau sont trop importants, et qui n'entretiennent pas ou plus de lien avec des AS/TS sont, de fait, invisibilisées. En second lieu, il existe un risque que les représentations des professionnel·les au sujet du non-recours aient favorisé le recrutement de personnes présentant des situations particulièrement complexes (cumul de problématiques, situations inextricables, etc.) ou emblématiques de cas non prévus par le cadre réglementaire. En ce sens, des formes de non-recours plus ténues ou transitoires sont potentiellement sous-représentées dans notre échantillon. En troisième lieu, les participant·es recruté·es par les AS du CSR sont généralement en bons termes avec celles et ceux-ci. Ces dernier·ères mentionnaient en effet que leurs liens de confiance avec les usager·ères constituaient un ressort nécessaire en vue de les convaincre de participer à la recherche. Cela exclut donc indirectement les personnes avec lesquelles ce lien de confiance n'est pas (encore) construit, ou les usager·ères plus distant·es des professionnel·les. Les modes de recrutement complémentaires (immersions au CSR, boule de neige et recrutement

via la DIRAAS) ont toutefois permis de limiter ces biais. Finalement, la non-participation de professionnel·les en charge du suivi administratif des usager·ères du RI constitue également une limite de cette étude et invite à de futures travaux, centrés sur le rôle des GD dans la prévention du risque de non-recours.

3.5 Description de l'échantillon des répondant·es aux entretiens semi-directifs

À partir des différentes modalités de recrutement déployées, 27 personnes ont accepté de participer à l'enquête, parmi lesquelles 22 ont pris part à un entretien semi-directif, dont un par *proxy*⁷. Les entretiens non réalisés résultent de conditions indépendantes de la volonté de l'équipe de recherche (telles que des situations de maladie, de grossesse, et autres motifs d'indisponibilité des personnes concernées⁸). D'une durée comprise entre 45 minutes et 3 heures, les 22 entretiens se sont déroulés dans des cafés, à domicile ou dans les locaux de l'ARAS. Vingt d'entre eux ont été menés en français et deux avec l'aide d'interprètes. Les entretiens ont été enregistrés, puis transcrits de manière sélective dans le cadre de 22 portraits individuels.

On retrouve dans notre échantillon (voir En effet, la répartition entre hommes et femmes s'approche de la parité, tout comme la distribution entre les personnes de nationalité suisse et les détenteur·ices d'un statut de séjour.

Tableau 1 ci-après) quelques caractéristiques générales des publics de l'aide sociale vaudoise. En effet, la répartition entre hommes et femmes s'approche de la parité, tout comme la distribution entre les personnes de nationalité suisse et les détenteur·ices d'un statut de séjour.

Tableau 1: Caractéristiques sociodémographiques de l'échantillon

	Fréquence
Sexe	
Femme	13
Homme	9
Classe d'âge	
18-25 ans	7
26-55 ans	10
56 ans et plus	5
Statut légal	
Permis B	4
Permis C	7
Suisse	11
Composition du ménage	
Couple	3
Couple avec enfant(s)	2
Personne seule	12
Personne seule avec enfant(s)	3
Domicile parental	2
Situation actuelle d'emploi	

⁷ L'un des entretiens a été mené avec la mère d'un jeune bénéficiaire du RI qui habite le domicile familial. Même si l'entretien a été mené avec la mère, les analyses rendent compte du profil de son fils.

⁸ Les échanges avec ces cinq personnes, bien que non formalisés dans des entretiens, ont contribué à alimenter l'analyse, des éléments de leur parcours et de leur rapport au RI ayant été abordés durant des échanges téléphoniques ou lors des phases d'immersion au CSR.

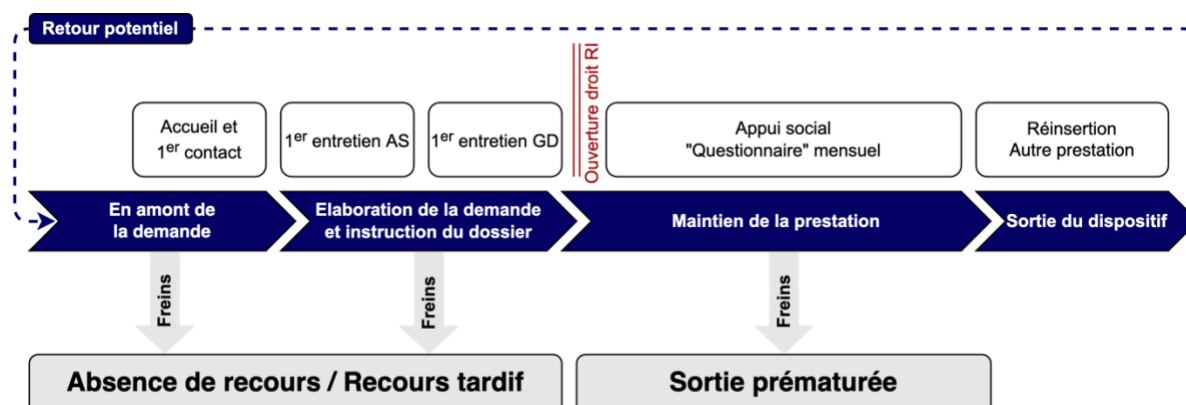
	Fréquence
Actif	7
Inactif	10
Études	5
Total	22

De même, une majorité de personnes seules s'observe par rapport aux autres configurations de composition des ménages (Statistique Vaud, 2022). Nous notons toutefois une part importante de jeunes adultes dans notre échantillon. Ceci s'explique notamment par la présence de professionnel·les travaillant spécifiquement avec les 18-25 ans au sein du *pool* d'AS/TS décrit plus haut (voir 3.2), ainsi que par un succès plus important du recrutement par « boule de neige » parmi cette catégorie d'âge. Sans avoir de vocation à une quelconque représentativité statistique, la multiplicité des canaux de recrutement a donc permis d'interroger un échantillon diversifié, ce qui constitue une ressource importante pour l'analyse à suivre.

4 ANALYSE DYNAMIQUE DU (NON-)RECOURS AU RI

Comme nous l'avons vu, le non-recours est un phénomène dynamique, pouvant évoluer au fil du temps, en fonction des interactions entre les dispositifs sociaux et leurs publics (voir chapitre 2). Pour rendre compte de cette dynamique, nous avons conçu notre cadre d'analyse autour d'une schématisation du processus de recours au RI dans la perspective d'usager·ères potentiel·les (Figure 2).

Figure 2 : Modélisation du processus de recours au RI et des facteurs de risque de non-recours (par séquence)



Les flèches bleues retracent les principales étapes du processus de recours au RI. La **séquence 1** désigne l'étape **en amont de la demande** (voir chapitre 5). Celle-ci correspond au parcours plus ou moins long qui s'étend entre l'émergence d'un besoin d'assistance et les premières démarches de prise de contact avec un CSR (appel téléphonique, passage à l'accueil, etc.). Nous nous situons ici en amont de la décision de recourir au RI et des formalités administratives qui la caractérisent. À cette étape, il existe comme nous le verrons différents freins qui peuvent conduire soit à l'absence de recours (par exemple, par *non-connaissance* ou par *non-demande*), soit à un recours tardif (voir à ce propos l'Encadré 3 dans le chapitre suivant). Vient alors la **séquence 2 : l'élaboration de la demande et l'instruction du dossier** (voir chapitre 6). C'est durant cette étape que les usager·ères sont appelé·es à compléter les démarches et formulaires nécessaires à l'activation d'un droit au RI et que les CSR s'emploient à instruire les demandes soumises. Dans la pratique, cette séquence est généralement marquée par une première rencontre avec un·e AS, puis avec un·e GD, afin d'identifier les besoins de la personne ainsi que les documents justificatifs nécessaires à l'instruction de la demande de RI. Si cette étape s'étend jusqu'à la décision formelle d'ouverture du droit au RI, l'analyse montre qu'un ensemble de freins peuvent entraver ou ralentir cette décision et induire des formes de non-recours, par exemple si la personne renonce à compléter les démarches (absence de recours) ou si elle peine à réunir ou à comprendre les documents requis (recours tardif), ou si les professionnel·les ne l'orientent pas vers l'activation d'un droit au RI (*non-orientation*, voire *non-proposition*).

L'ouverture du droit au RI marque alors le début de la **séquence 3 : le maintien de la prestation** (voir chapitre 7), qui perdure jusqu'à l'extinction du droit au RI et conduit à la **sortie du dispositif (séquence 4)**. Durant cette étape de maintien de la prestation, les usager·ères doivent mensuellement fournir les justificatifs permettant de reconfirmer leur éligibilité et de

calculer le montant du forfait versé. Parallèlement, elles et ils peuvent selon les besoins bénéficier d'un appui social qui prend la forme de rencontres régulières avec leur AS. Cette étape connaît deux principales formes de non-recours : un non-recours temporaire – par exemple si l'usager·ère ne remplit pas les formulaires requis, ou si la prestation n'est pas versée dans les temps (*non-réception*) ; et un non-recours en cas de sortie prématurée du dispositif. Par sortie prématurée, nous désignons le cas de personnes qui bénéficiaient de la prestation, mais décident de ne plus y recourir alors qu'elles sont toujours éligibles. Contrairement aux sorties ordinaires du RI (liées à une réinsertion professionnelle par exemple, ou à un changement de régime social), les sorties prématurées s'avèrent problématiques dans la mesure où elles exposent les individus à un risque important de pauvreté et de précarité de l'emploi. À noter que cette modélisation du parcours de recours au RI peut se répéter plusieurs fois et inclure des entrées et sorties multiples du dispositif.

On constate ainsi que chaque étape connaît ses propres freins, mais aussi ses facilitateurs qui vont tantôt favoriser, tantôt entraver l'activation ou le maintien du droit au RI et résulter en des formes de non-recours spécifiques. Les trois chapitres suivants qui constituent le cœur de notre analyse ont ainsi été conçus autour des trois premières séquences de ce schéma. Chaque chapitre décrit la séquence en question, les causes et formes de non-recours qui la caractérisent, et se conclut par une synthèse qui comprend une série de leviers d'actions pour lutter contre les facteurs de non-recours propres à chaque étape du dispositif.

Cette lecture dynamique du processus de (non-)recours comporte un triple avantage. Premièrement, elle permet de resituer le rapport au RI dans le contexte plus large des parcours de vie de ses potentiel·les usager·ères. Le parcours de vie des individus et les événements biographiques influencent la manière dont ceux-ci se présentent à l'entrée de l'aide sociale et décident d'y recourir ou non. Le fait de faire appel au RI n'a par exemple pas le même sens selon la situation professionnelle des personnes ou encore selon leur âge. Or, cette composante personnelle va peser sur la façon de percevoir le RI dès la première séquence, en amont du dispositif. De même, les expériences antérieures avec d'autres prestations sociales ou services publics vont avoir une incidence sur la manière d'appréhender le RI, même s'ils n'ont *a priori* aucun lien. À ce titre, il est important de préciser que le recours à l'aide sociale, en tant que dernier filet de sécurité et de par le principe de subsidiarité, est généralement précédé d'expériences antérieures avec d'autres prestations sociales. Toutefois, si la personne est éligible à l'aide sociale, cela signifie soit qu'elle s'est déjà vu refuser toutes les autres prestations disponibles, ou alors qu'elle les a épuisées, sans pour autant parvenir à sortir de l'état de nécessité qui la rend éligible à l'assistance publique. Ainsi, pour comprendre comment les personnes en viennent à recourir ou non au RI, il faut également prendre en compte leurs parcours antérieurs à travers les politiques sociales et les successions d'épreuves, voire de refus de prestation qui le caractérisent et qui ont une influence directe sur leur *sentiment d'éligibilité* et leur *éligibilité perçue* à l'égard du RI. À noter que cet effet en cascade est encore renforcé par les réformes récentes de l'action sociale vaudoise qui ont contribué à densifier l'offre de prestations cantonales, induisant par là même une sélectivité négative à l'égard des publics du RI qui se retrouvent *de facto* plus éloignés du marché du travail et plus souvent vulnérables (voir Encadré 2). Cette lecture par les parcours de vie met ainsi en lumière le fait que le risque de non-recours peut être à la fois la résultante d'une expérience passée de l'État social et dans le même temps un paramètre clé du rapport

à l'État, présent et futur. Cette approche permet également de souligner en retour les effets du non-recours sur les parcours de vie et notamment sur le risque de précarité.

Deuxièmement, adopter une lecture dynamique du processus de (non-)recours vient également mettre en évidence les freins et facilitateurs propres à chaque étape du processus, permettant de saisir les inflexions et oscillations entre recours et non-recours. Il apparaît en ce sens que le risque de non-recours, loin d'être figé, peut évoluer au fil de ce parcours. Il peut par exemple causer un recours tardif en amont de la demande, puis disparaître avec l'activation d'une prestation, pour enfin réapparaître ultérieurement à l'occasion d'une sortie prématurée du dispositif. Cette approche permet encore de mettre en évidence la manière dont ces freins et facilitateurs se font écho tout au long du parcours d'une personne et se renforcent mutuellement, produisant de fait des dynamiques de cumul des (dés-)avantages (Dannefer, 2003) – un premier facteur de non-recours pouvant plus facilement conduire à un deuxième, etc. Prenons l'exemple fictif d'une personne qui hésite à recourir au RI pour des questions de valeurs (peur d'être stigmatisée, volonté de rester autonome, etc.). Imaginons qu'elle surmonte finalement ce frein et décide de se rendre dans un CSR. Ceci ne signifie pas pour autant que ce frein n'est plus présent, au contraire, il peut être réactivé, voire renforcé durant son expérience du dispositif et aboutir *in fine* à un abandon des démarches ou à une sortie prématurée. Derrière ce phénomène de cumul des facteurs de non-recours se dessine pour les personnes concernées le risque d'un repli, d'une distanciation, voire d'une perte de confiance à l'égard de l'État social et un recul de la cohésion sociale au long cours.

Encadré 2 : Les réformes de l'action sociale vaudoise et leur incidence sur les publics du RI

La création en 2011 des PC Familles (5'837 ménages aidés au 31.12.2022) et de la rente-pont (1'705 bénéficiaires au 31.12.2022) a écarté une partie des travailleur·euses pauvres dont la faiblesse des revenus était la cause essentielle de recours à l'aide sociale, ainsi que des personnes arrivées en fin de droits à l'Assurance-chômage et à 2 ans de l'âge légal de la retraite. Parallèlement, depuis 2017, la prise en charge des jeunes adultes en difficulté du programme FORJAD par l'Office cantonal des bourses d'études et d'apprentissage a également écarté du RI les 18-25 ans en capacité de (re)prendre une formation certifiante (actuellement environ 1'800 jeunes selon le site de l'État de Vaud). Finalement, entre 2018 et 2022, la création des Unités communes (UC) – entre Offices régionaux de placement (ORP) et CSR – (3'000 personnes en 2023 qui bénéficient du RI, mais n'ont plus de suivi social dans un CSR) a parachevé cette densification de l'offre cantonale de prestations au niveau de l'action sociale vaudoise. Ce faisant, cette évolution a non seulement eu un impact sur le nombre de bénéficiaires du RI (qui est passé de 24'283 dossiers de prestations financières d'au moins 1 mois en 2017 à 20'929 à la fin de l'année 2022), mais aussi sur leur profil. De fait, les publics du RI sont aujourd'hui plus éloignés du marché du travail et comprennent proportionnellement plus de situations complexes, marquées par une multiplicité de problématiques, par l'urgence (sur le plan de la santé et du logement notamment), voire par une perte d'autonomie. Comme le montre notre analyse, cette complexité accrue n'est pas sans conséquence sur le risque de non-recours auxquels sont exposées ces personnes, mais aussi sur le travail des professionnel·les et en particulier des AS dit-es « généralistes » chargé·es de leur accompagnement social.

Troisièmement, cette approche dynamique permet enfin d'observer l'articulation entre le parcours biographique des individus et le parcours administratif prévu dans le cadre du RI, donnant ainsi à voir des *désaccords temporels* ou *time gaps* (Béal et al., 2014 ; Rosenstein,

2021), *i.e.* lorsque la temporalité des procédures administratives entre en conflit avec l'urgence biographique des usager·ères, ce qui favorise là encore le risque de non-recours. Cette perspective contribue à éclairer la manière dont ces dernier·ères s'engagent dans les dispositifs sociaux et l'incidence du facteur temps (l'attente, les retards, les redites, l'urgence, etc.) sur le risque de non-recours.

5 SÉQUENCE 1 : EN AMONT DE LA DEMANDE DE RI

Ce chapitre s'intéresse aux freins que peuvent rencontrer des personnes exposées à une précarisation de leur situation financière et qui pourtant vont hésiter, voire renoncer à activer leur droit au RI, favorisant le risque de non-recours et de recours tardif. Nous nous intéressons ici à la séquence située en amont de la demande de RI et aux facteurs individuels et structurels qui ralentissent ou entravent le recours au RI. Par extension, ces facteurs contribuent à péjorer la situation sociale et financière des personnes qui émargent à l'aide sociale, entamant *de facto* la mission de prévention sociale de l'action sociale cantonale (art. 20 LASV). Notre enquête a permis de mettre en évidence trois éléments déterminants à cette étape, en amont du dispositif : premièrement, les **freins liés à la non-connaissance de la prestation** (5.1) ; deuxièmement, les **coûts d'ordre psychologique et social** (5.2) qui peuvent se manifester, non seulement par rapport aux représentations sociales de la prestation et de ses publics et l'anticipation négative de ses procédures administratives, mais aussi en raison de la forte valorisation des normes sociales d'autonomie et de responsabilité individuelle qui peuvent entrer en contradiction avec le recours au RI ; troisièmement, le **rôle crucial de l'accueil et des premiers contacts avec le dispositif** (5.3) lors desquels les freins identifiés ci-dessus se rejoignent et conduisent à du (non-)recours, selon si ces premiers contacts permettent de surmonter ces freins, ou au contraire s'ils viennent les exacerber.

5.1 La non-connaissance de la prestation : une double problématique

Parmi les différents freins opérant en amont du dispositif, on trouve la *non-connaissance* des prestations. Ce frein, souvent pointé dans la littérature comme étant la cause principale de non-recours renvoie au fait que l'offre publique n'est pas connue par les personnes concernées (Warin, 2016). Cette *non-connaissance* doit être comprise au sens large, c'est-à-dire lorsque les personnes concernées par des prestations sociales ne sont pas informées de leur existence, de leur nature, de leurs conditions d'éligibilité ou encore des procédures à mettre en œuvre pour les obtenir. La première sous-section revient sur la **non-connaissance de l'existence même du RI** (5.1.1) : la seconde développe les facteurs qui participent à une **méconnaissance des conditions d'éligibilité et des modalités d'accès au RI** (5.1.2), pouvant produire des cheminements plus ou moins sinueux dans l'accès à l'information nécessaire au dépôt d'une éventuelle demande de RI.

5.1.1 La non-connaissance de l'existence du RI

Une partie importante des personnes interrogées ayant bénéficié ou bénéficiant encore du RI, se souvient ne pas avoir eu connaissance de cette prestation avant de se retrouver face à l'impossibilité de payer des factures, à l'épuisement de solutions alternatives, ou encore à une accumulation de dettes. Les personnes sollicitent donc avant tout de l'aide pour faire face à des problèmes concrets en lien avec leur situation précaire, plutôt qu'une prestation en particulier. L'enquête montre, plus spécifiquement, que la **non-connaissance de l'existence du RI est particulièrement fréquente**, d'une part, chez des personnes en emploi qui n'avaient pas envisagé une telle éventualité ; et d'autre part chez des personnes marquées par une trajectoire migratoire, à l'image de Silvia (54 ans, divorcée, un enfant, permis C) qui

illustre ces deux cas de figure (emploi et migration) : « *Je n'avais pas de connaissance du social avant d'y aller. En plus j'étais à l'étranger. J'avais entendu parler du chômage, mais pas du social. Je m'y suis intéressée lorsque je suis arrivée en fin de droit du chômage* ». Simon (58 ans, marié, sans enfant, Suisse) évoque quant à lui sa découverte du RI lors de son retour en Suisse après avoir résidé plus de vingt années dans un pays européen :

« Bon c'est un truc commun, mais je ne connaissais pas, c'était vraiment quelque chose de nouveau. [...] je ne connaissais pas [le RI], parce que là non plus, je ne savais pas ce que c'était, je n'en avais jamais fait l'expérience. On savait qu'il devait exister une aide. [...] J'avais eu le social en [pays européen], mais je n'avais jamais été confronté vraiment à ça et je ne savais pas ce qui existait en Suisse ».

Alors que l'Assurance-chômage est une prestation connue, le RI reste souvent dans l'ombre de cette dernière, notamment pour les personnes qui ne sont pas orientées vers les CSR par des professionnel·les ou qui n'ont pas de proches qui bénéficient ou ont déjà bénéficié de la prestation. Dans ces situations, la découverte de l'existence du RI résulte de rencontres fortuites, parfois sur des lieux de sociabilité qui n'ont pas pour vocation première d'échanger autour des prestations sociales, comme l'illustre le parcours de Jeremy (voir Encadré 3).

Encadré 3 : Découvrir le RI sur les réseaux sociaux

Jeremy est un jeune Suisse de 24 ans, célibataire sans enfant. Il a débuté plusieurs formations techniques sans les terminer. Passionné d'informatique, il exerce en *freelance* depuis quelques années et propose des services de dépannage et de création de contenu web à des privés. Après quelques mandats lui ayant permis de « vivre bien » durant deux ans, il se rend compte que la situation n'est pas « durable ». Il doit en effet constamment démarcher des client·es pour obtenir des revenus et n'a aucune visibilité sur le long terme. Afin d'affiner ses compétences et dans l'espoir de nouveaux débouchés professionnels, il débute en 2022 une formation d'informaticien en autodidacte et travaille en parallèle comme magasinier dans une grande surface, emploi lui rapportant 1'000 CHF par mois. Avec un loyer de 900 CHF, son salaire ne lui permet toutefois pas de couvrir ses besoins. Il se « débrouille » pour vivre et payer ses factures, jusqu'au printemps 2023 où il prend conscience qu'il n'a plus de quoi s'acheter de la nourriture, le poussant à rechercher des ressources complémentaires. Il mentionne à ce titre : « *Mais c'est vraiment devant le fait accompli du frigo vide que j'ai fait : "Bon, là, il y a un moment, il faut que je fasse quelque chose"* ». Ses parents n'ayant pas les moyens de l'aider financièrement, il ne sait pas auprès de qui s'adresser et ne connaît pas l'existence du RI : « *Je ne savais pas que ça existait le RI* ». Quelque temps plus tard, il découvre par hasard, en échangeant avec une *streameuse* sur un réseau social de jeux vidéo l'existence du RI : « *Quand je lui parlais que moi je galérais avec le train pour l'école et tout, c'est elle qui m'a dit : "Mais mec, il y a plein d'aides sociales et tout, qui sont là pour aider des jeunes comme nous et tout, mec. N'hésite pas à demander !" [...] C'est elle qui m'a donné toutes les adresses, elle m'a dit : "Tu peux aller là. Ça s'appelle comme ça."* C'est elle qui m'a vraiment tout fait ». Il se rendra quelques jours plus tard au CSR de sa région de résidence en vue de demander le RI, dont il est aujourd'hui très reconnaissant, malgré la crainte d'être stigmatisé professionnellement par la suite : « *Tu te dis : "Est-ce que ça va être marqué dans mon CV ? Est-ce qu'on va me voir comme un pestiféré ?"* ».

Par ailleurs, les **terminologies institutionnelles ne sont pas toujours connues ou maîtrisées** et participent de fait à l'ignorance de l'existence de certaines prestations sociales. À titre d'exemple, l'appellation « revenu d'insertion » ou « RI » est souvent ignorée des enquêté·es. Ainsi, il est régulièrement arrivé qu'au moment de la présentation de la présente

étude sur « l'accessibilité au revenu d'insertion (RI) », les enquêté-es s'interrogent sur la notion même de « revenu d'insertion », avouant ne pas connaître cette catégorie de l'action publique. Les notions d'« aide sociale », de « social », de « revenu minimum », ou encore d'« aide publique » sont souvent mobilisées en substitut.

Ainsi, le premier facteur de risque de non-recours identifié survient lorsque les personnes ne connaissent pas l'existence même de la prestation. Bien que tautologique, ce constat s'est avéré prégnant parmi les répondant-es à l'enquête.

5.1.2 La non-connaissance des modalités d'accès au RI

Connaître l'existence d'une prestation n'a toutefois pas pour corollaire automatique la connaissance de son fonctionnement ou de ses modalités d'accès. Les potentiel·les bénéficiaires s'engagent ainsi dans un processus, plus ou moins conscient et plus ou moins actif, d'acquisition des informations nécessaires pour activer la prestation. Il s'agit en effet de comprendre si elles et ils correspondent aux publics cibles du RI, de savoir auprès de qui adresser leur demande, puis de comprendre les procédures à suivre et le fonctionnement de l'institution. La nature même de la prestation n'est en effet pas d'emblée évidente :

« Je ne savais pas que ça existait le RI. En fait, je ne savais même pas... Moi vraiment, je pensais qu'ils allaient me donner genre 2'000 CHF francs et qu'ils allaient me dire : "Tu reviens l'année prochaine." Tu vois ? Vraiment, je n'avais aucune idée de comment ça allait se passer ».
(Jeremy, 24 ans, célibataire, sans enfant, Suisse)

On constate alors que **l'accès aux informations passe essentiellement par des relais qui jouent un rôle clé dans l'orientation des potentiel·les bénéficiaires**. À ce titre, le réseau personnel peut jouer un rôle important, comme dans le cas de Jeremy qui est informé de l'existence d'aides publiques et sur la façon de les solliciter, au détour d'une discussion avec une amie sur un réseau social (cf. Encadré 3 ci-dessus). Les relais institutionnels sont également cruciaux en vue d'orienter, voire d'accompagner les personnes vers la prestation adéquate et d'éviter qu'elles ne recourent pas à une prestation à laquelle elles ont droit. C'est ce qui est arrivé à Magda (56 ans, divorcée, un enfant, permis C), qui après avoir déposé une demande de rente auprès de l'Assurance-invalidité (AI) a été redirigée vers le CSR. Elle explique qu'elle n'avait « aucune connaissance du social » et que « c'est l'infirmière du CMS⁹ qui m'a aidée. Elle m'a aidée à remplir les papiers et m'a accompagnée au social pour faire les démarches ». Ce fut également le cas de Léon (24 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) qui a découvert qu'il était potentiellement éligible au RI depuis plusieurs mois, lors d'un séjour à l'hôpital :

« J'étais pas trop au courant si je pouvais toucher ou pas le RI. C'est l'assistant social à l'hôpital qui m'a dit que je pouvais faire une demande, que j'y avais le droit. [...] Heureusement qu'il était là, sinon je n'aurais jamais demandé [...] C'est lui qui m'a expliqué où je devais aller, ce que je devais demander. Heureusement qu'il m'a dit que je pouvais y aller, car je ne pensais pas que c'était pour moi. [...] Heureusement que j'y suis allé c'était un soulagement. C'est une aide financière utile, ça t'offre un revenu, c'est utile ».

⁹ Centre médico-social (CMS) auprès duquel les démarches concernant les prestations en lien avec la santé sont menées.

Néanmoins, pour certaines personnes, **la recherche de la porte d'entrée adéquate dans le dispositif RI peut être complexe** et produire des cheminements sinueux en vue d'accéder à la prestation, dont le corollaire est un épuisement et une fatigue. C'est le cas de Silvia (54 ans, divorcée, un enfant, permis C) qui a appris l'existence du RI à la suite d'une séance d'information organisée par l'ORP, tout en précisant que *« même la conseillère de l'ORP ne connaissait pas bien [le RI] »*. Elle part alors en quête d'informations complémentaires pour connaître les conditions d'éligibilité : *« J'ai dû faire plusieurs adresses, plusieurs portes, on m'a aiguillée en haut en bas, ici et là, j'étais là : "Mettez-vous d'accord !" »*. Elle souligne avec insistance que ce manque d'information a compliqué son accès au RI et a eu des implications du fait de l'incertitude engendrée par des discours incomplets, voire contradictoires. De même, Basma (47 ans, divorcée, deux enfants, permis B) évoque les difficultés à accéder à la prestation et à trouver « la bonne porte d'entrée » dans le dispositif en vue de déposer sa demande de RI. Elle mentionne à ce titre le retard engendré par cette *non-connaissance*, mais également les difficultés émotionnelles et l'usure provoquée par cette quête d'informations :

« Il faut se battre, pousser des portes. Il y a beaucoup d'associations qui peuvent aider, mais au début on les connaît pas [...]. J'ai eu de l'aide, mais faut chercher. Faut écouter, s'informer. Moi j'ai cherché, j'ai appelé les gens tout de suite. Ce n'est pas facile, mais c'est comme ça qu'on avance ».

On retrouve ici l'enjeu de la **fragmentation du réseau d'action social qui est source d'insécurité juridique** et de non-recours en ce qu'elle empêche d'avoir une vision d'ensemble et cohérente des prestations disponibles, pour les usager·ères et parfois aussi pour les professionnel·les. Ce constat bien connu de la littérature sur le non-recours est attesté empiriquement par un·e TS du CSP : *« La complexité du système fait que c'est compliqué pour les documents, que les gens s'épuisent parce que ça ne fait pas de sens, mais il n'y a pas non plus une vision globale du système ni de la part d'usagers et ni par moment de la part des professionnel·les [...] à chaque fois on découvre un nouveau dispositif, une nouvelle option... Je pense que la complexité du système participe aussi au non-recours »*.

La sollicitation des relais adéquats, à même de dispenser une information pertinente, est donc une ressource cruciale, qui va dépendre du réseau (famille, proches), ainsi que de la connaissance du monde associatif et des acteur·rices institutionnel·les de la région. À défaut, la recherche des modalités d'accès à la prestation et de ses critères d'éligibilité peut déboucher sur des connaissances partielles, voire erronées, en particulier lorsque les relais sollicités dispensent des informations fausses ou incomplètes. À ce titre, Marco (la cinquantaine, célibataire, sans enfant, Suisse) qui vient d'épuiser son droit au chômage au moment de l'entretien, a été orienté par son conseiller ORP vers le CSR en vue de demander le RI. Il refuse cependant d'y recourir, notamment parce que des proches lui ont expliqué qu'il devrait rembourser le RI après avoir bénéficié de cette prestation¹⁰ :

« J'ai entendu beaucoup de rumeurs sur le social, que c'est compliqué, qu'il y a beaucoup d'obligations, qu'il y a beaucoup de problèmes, qu'il faut rembourser le RI après. J'ai pas envie de ça ».

¹⁰ Lors de l'entretien, l'équipe de recherche a clarifié la question du remboursement, en précisant les dispositions réglementaires du RI en cas d'héritage ou de gains de loterie importants. Notre interlocuteur fut surpris de l'apprendre.

Ces constats viennent mettre en exergue l'importance de **deux leviers d'actions contre le risque de non-recours par non-connaissance du RI** : d'une part la **qualité et l'accessibilité des informations à l'attention des publics** – ce qui comprend l'exhaustivité des informations disponibles, l'accessibilité du langage employé (possibilités de traduction des contenus dans des langues étrangères, utilisation du langage simplifié, etc.) et des canaux de communication (accès en ligne, permanences d'information, téléphoniques ou sur place, etc.) ; d'autre part, l'importance du **travail de coordination et des collaborations à l'échelle du réseau d'action sociale et sanitaire local** comme vecteurs d'information, d'orientation, voire d'accompagnement des usager·ères potentiel·les vers le RI.

Notons encore que cette quête d'information est intrinsèquement influencée par la **perception de l'urgence et/ou de la stabilité de la situation** des usager·ères. En effet, comme nous l'avons vu, l'existence d'un « *besoin perçu comme stable* » (Kerr, 1983), constitue un préalable au recours au RI. Ainsi, lorsque la dégradation financière est perçue comme transitoire, les personnes déploient le plus souvent des stratégies alternatives « de débrouille » et retardent leur recherche d'informations et leur démarche auprès du RI. Ce fut le cas pour Jeremy qui est en effet demeuré hésitant à solliciter le RI et a envisagé d'autres solutions « bricolées » comme la réduction de ses dépenses et la recherche de sources de revenus occasionnelles comme la vente de biens personnels. Après quelques mois, il a néanmoins réalisé que cette « économie de la débrouille » n'était pas viable : « *En vrai, là, je n'ai plus trop le choix... Enfin, si, tu as toujours des choix, mais bon c'est compliqué, je pourrais vendre des affaires, mais ce n'est pas viable sur le long terme* ». Dans son cas, c'est notamment l'expérience de son « *frigo vide* » qui l'aura poussé à s'engager dans des démarches pour activer son droit RI.

Ainsi, la **non-connaissance du RI, ou la compréhension partielle de ses conditions d'éligibilité et de son fonctionnement, conjuguées à une perception fluctuante du besoin, ont souvent pour conséquence d'empêcher ou de retarder l'accès à la prestation, produisant des formes de recours tardifs** (cf. Encadré 4).

Encadré 4 : Les recours tardifs

L'entrée tardive dans le dispositif représente une forme de non-recours qui peut durer entre quelques semaines et plusieurs mois, voire plusieurs années, entraînant avec elle une précarisation de la situation financière, mais aussi, potentiellement, de l'état de santé des personnes concernées. Cette entrée tardive dans la prestation souligne le fait que le non-recours peut renvoyer à une réalité temporaire. Dans le cadre de la présente enquête, l'entrée tardive est comprise comme un décalage temporel entre le besoin perçu de la prestation et les premières démarches en vue de l'instruction du dossier dans un CSR. Cette définition minimale permet d'estimer une fourchette d'entrée tardive dans la prestation, qui dans le cadre de notre enquête s'étale entre trois semaines et 9 mois. Cette mesure est fondée sur notre échantillon et n'est donc pas représentative. Elle fait néanmoins référence à des réalités multiples.

La fourchette basse (3-6 semaines) renvoie à des situations lors desquelles les personnes tentent de « se débrouiller » avec leurs économies ou sont dans l'attente d'une opportunité professionnelle, mais sont néanmoins rapidement rattrapées par l'impossibilité de régler des factures et encourent un risque important d'endettement. La fourchette haute (7-9 mois) renvoie à des situations où les personnes se précarisent et s'endettent progressivement. Elles bénéficient souvent de soutiens ponctuels de proches, voire des revenus d'emplois précaires, souvent à temps partiel. Le fait que la fourchette haute de notre échantillon s'arrête à neuf mois ne doit pas invisibiliser des recours tardifs sur le plus long terme.

5.2 Les freins liés aux représentations négatives de la prestation et de ses publics

Au-delà des différents freins pouvant intervenir dans la connaissance de l'existence du RI et de ses modalités d'accès, des facteurs de risque de non-recours d'ordre psychologique et social peuvent se manifester lorsque les personnes se retrouvent confrontées à un processus de précarisation et à la perspective de devoir potentiellement demander de l'aide. Cette section revient ainsi sur la façon dont les **représentations sociales de l'assistance et de ses publics** (5.2.1), les **normes d'autonomie et de responsabilité individuelle** (5.2.2), ainsi que les **anticipations négatives du RI et de ses procédures** (5.2.3) peuvent contribuer à des formes de non-recours, temporaires ou pérennes.

5.2.1 La crainte du déclassement et de la stigmatisation

La période en amont du dispositif correspond à une période de précarisation lors de laquelle les personnes sont amenées à se (re)positionner et à changer de statut. Cette période de transition est souvent marquée par une mobilité sociale descendante, en particulier pour les personnes ayant perdu leur emploi et pour qui l'accès au RI confirme une dynamique de désaffiliation sociale (Castel, 1991) à travers un décrochage avec l'emploi salarié et le statut social de travailleur·euse. À ce titre, repousser ou refuser la perspective de demander le RI se présente souvent comme une **stratégie de réfutation de ce déclassement social et de mise à distance du stigmat** qui lui est associé. Ce réflexe est d'autant plus prégnant que le RI est associé à une prestation pour des publics fortement marginalisés. Ainsi des représentations sociales liées à une précarité extrême, proche du « sans-abrisme » ou de la « toxicomanie », ont souvent été mobilisées par les enquêté·es afin de décrire leur perception des bénéficiaires de l'aide sociale. Cette image repoussoir des publics potentiels du RI peut dès lors devenir un frein dans l'accès à la prestation :

« C'était pas facile de m'inscrire au social, car c'est assez mal vu [...]. J'avais une certaine image du social. Vous savez, quand on évoque le social, on a pas mal de clichés qui nous viennent en tête. Ce n'est pas facile psychologiquement de venir au social. Je me suis sentie diminuée »
(Alberta, 54 ans, divorcée, 2 enfants, Suisse).

Au regard des entretiens menés, ces *freins psychologiques et sociaux* se manifestent de deux manières distinctes. Premièrement, l'**image du « profiteuse du système »** apparaît comme un stigmat important qui joue un rôle repoussoir dans l'accès à la prestation, qui est d'autant plus important pour les personnes avec un parcours migratoire qui sont particulièrement ciblées par de tels discours en Suisse (Frauenfelder et Togni, 2007). Marisa (la cinquantaine, divorcée, un enfant, permis C) justifie à ce titre pourquoi elle se distancie du RI :

« Une chose que je n'aime pas non plus qu'on dise, c'est qu'on dise qu'on est des profiteuses et des profiteurs. Et puis ça... Par exemple, dans ma situation, je ne suis pas une profiteuse. [...] Et une autre chose qu'ils disent toujours, c'est : "Les étrangers sont des profiteurs", c'est ça, aussi. [...] Une dame m'a dit : "Tu es bête, tu as le droit aussi pourquoi tu ne vas pas demander ?". J'ai dit : "Non, parce que je n'aime pas ça, je suis pas venue pour ça" ».

Ce stigmat de « profiteuse » s'avère particulièrement lourd à porter lorsqu'il émane de proches. Victor (29 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) raconte à cet égard comment le regard de ses parents sur la prestation a été pesant pour lui au moment de recourir au RI, puis par la suite

lorsqu'il bénéficiait de la prestation. Le fait de devoir se justifier et de ne pas se sentir soutenu par ses parents dans cette démarche a été particulièrement lourd émotionnellement :

« Ils m'ont vu aller demander de l'argent au service social, ils m'ont vu un petit peu, comme [...] une sorte de profiteur, ou quelqu'un avec toutes les images ou la stigmatisation qu'on peut avoir sur une personne qui bénéficie du social... Ils m'ont vraiment mis cette étiquette dessus, je l'ai vraiment senti de la part de mes parents et de ma famille. Après, moi je leur ai toujours dit de ne pas s'inquiéter, que c'était juste une transition jusqu'à ce que je trouve un travail. Et je leur ai prouvé que c'était ça, parce que dans un premier temps, je n'ai été que trois mois au social. Mais pendant ces trois mois, ils me disaient toujours, j'avais toujours des remarques négatives à ce sujet-là ».

Deuxièmement, le **défaut « d'éligibilité perçue »** (Kerr, 1983) constitue aussi un *frein psychologique et social* important, lié aux représentations de la grande pauvreté entourant le RI. Nombre d'enquêtés mentionnent ainsi ne pas s'être senti·es concerné·es par le RI, précisant que cette prestation était pour les « autres », les « plus nécessiteux » :

« C'était dur d'aller au social, j'avais l'impression que ce n'était pas pour moi, je n'étais pas la personne la plus concernée. Il y avait des gens qui en avaient plus besoin que moi » (Alberta, 54 ans, divorcée, 2 enfants, Suisse).

« Tu as l'impression que c'est pour les gens qui sont plus nécessiteux que toi. Tu sais, tu penses toujours qu'il y a des gens qui ont plus besoin que toi alors que... Bah, tu as le droit comme tout le monde à des aides. Si tu galères, tu galères, il faut accepter » (Jeremy, 24 ans, célibataire, sans enfant, Suisse).

Ces représentations sociales rappellent donc que l'accès à des prestations fortement stigmatisées comme le RI est associé à une forme de déclassement social, alimentant un sentiment de honte qui restreint la capacité des personnes de s'identifier en tant que bénéficiaires légitimes et concerné·es par la prestation, et favorisent par extension le risque de non-recours.

5.2.2 L'autonomie et la responsabilité individuelle comme normes sociales « trompeuses »

Le rapport à l'aide sociale varie en fonction des trajectoires individuelles et des profils sociodémographiques. De ce fait, le recours au RI est assimilé par certaines personnes à une perte d'autonomie. Pour ces dernières, « devenir assistée » n'est pas envisageable, car le travail constitue une norme de référence. Cette valorisation de l'affiliation par le travail a pour corollaire de disqualifier les régimes d'assistance et d'inscrire la responsabilité individuelle comme moteur de l'intégration. En d'autres termes, cette représentation de l'insertion par l'emploi s'appuie sur la valorisation des normes d'autonomie et de responsabilité individuelle à l'aune desquelles le recours à l'assistance s'avère problématique et socialement dévalorisé :

« J'ai été éduquée avec l'ancienne génération. Tu ne vas pas au chômage, tu cherches du boulot. Quand j'entendais mes anciennes collègues enceintes qui me disaient que leurs maris ne travaillaient pas, car ils n'avaient pas envie de travailler. Je leur demandais "Tu vas faire comment ?" Elles me disaient : "Il y a le social, j'y ai droit" [...] Il y a 15 ans en arrière, j'aurais pris le RI comme dégradée, comme quelque chose d'intolérable, donc surtout pas » (Chantal, 62 ans, divorcée, sans enfant, Suisse).

La forte intégration de ces valeurs d'autonomie et d'indépendance conduit alors de potentiel·les bénéficiaires à **percevoir le RI comme une forme de « charité »**, associant la demande de RI à une « **demande d'aide** » et non à l'**activation d'un droit**. À ce propos, Franck (22 ans, célibataire, sans enfant, permis B), étudiant et employé de maison a appris qu'il était éligible au RI après s'être rendu dans un service social. Néanmoins, il a décidé de ne pas recourir à cette prestation mentionnant que « demander de l'aide » était « contraire à ses principes » :

« Un problème, c'est moi-même. Je n'ai jamais demandé de l'aide [...]. Ça me tracasse : je ne veux pas demander de l'aide, mais je suis obligé de demander de l'aide. [...] J'ai envie de faire les choses pour moi-même, demander de l'aide, ça impacte un peu ma façon d'être. À partir du moment où je sens que quelqu'un est en train de m'aider, je sais que c'est pour mon bien. Mais en même temps, ça fait mal ».

Dans cette perspective, recourir au RI se présente comme antinomique avec la valeur d'autonomie décrite plus haut. C'est ainsi que la *non-demande* de prestation et la recherche de solutions alternatives apparaissent pour Stefan (50 ans, marié, 4 enfants, permis B) comme une solution cohérente malgré la péjoration de sa situation financière :

« Non ça ne me fait pas peur. Je peux me débrouiller. Après, je ne suis pas un bras cassé, je peux faire plein de choses à côté. J'achète un téléphone, je revends le téléphone. J'achète un vélo, vendre le vélo. 500 balles, 800 balles ».

Cette « économie de la débrouille » comme alternative en vue de maintenir une autonomie apparaît néanmoins fragile, du fait que les personnes tendent progressivement à se précariser avec souvent des emplois à temps partiel, sur des temporalités courtes comme Marisa (la cinquantaine, divorcée, un enfant, permis C) en a fait l'expérience. Cette dernière manifeste en effet avec insistance son besoin de « s'en sortir seule » en trouvant des emplois, quitte à se précariser et à rencontrer des difficultés à concilier sa vie professionnelle et sa vie de famille : « *J'essaie de m'en sortir, je cherche du travail. Malheureusement, le soir je fais des bureaux, mais ce n'est pas bien payé non plus. Mais quand même, je me dis que je dois les faire* ».

En ce sens, il arrive que l'**autonomie et la responsabilité individuelle agissent comme des « normes trompeuses »** (Widmer et Spini, 2017) **en favorisant le risque de non-recours au RI**. En effet, l'adhésion à de telles normes, bien que dominantes dans la société, conduit certains individus à se détourner des structures sociales, ce qui a pour conséquence d'accroître leur vulnérabilité. La poursuite de ces normes trompeuses peut ainsi avoir un coût important. Pour Stefan (50 ans, marié, 4 enfants, permis B), qui a décidé de ne pas recourir au RI et se maintenir dans une « économie de la débrouille » à travers des petits emplois, ce non-recours a des conséquences directes sur sa famille. Il explique ainsi avoir dû réduire ses dépenses : « *Je continue comme je suis. C'est vrai que c'est serré, trop serré. J'enlève plein de loisirs, parce que moi, par mois, je fais beaucoup de loisirs avec mes enfants. J'enlève les loisirs, tout ce qui est loisir c'est fini.* » Si Stefan mentionne avoir dû réduire les dépenses de loisirs de ses enfants, d'autres évoquaient un maintien en emploi à tout prix, y compris une dégradation de la santé. Chantal (62 ans, divorcée, sans enfant, Suissesse) exprime ainsi « son devoir » de continuer à travailler comme magasinière, tout en baissant son taux d'activité pour des raisons de santé, avant de recourir finalement au RI suite au refus de sa demande AI :

« On m'a remis au stock, là on doit tirer une tonne par jour et dans les rayons. Un jour j'étais convoquée par mon gérant pour me demander comment ça allait. J'ai dit : "Bien sûr je vais bien" vu qu'il faut se la boucler. Je vais au boulot, je suis une bonne Suissesse. Je vais au boulot, je fais ce qu'on me dit, je suis un bon petit soldat. Mais il m'a dit : "Maintenant vous allez chez le médecin et vous revenez quand vous serez OK, car là vous allez droit au mur" ».

Les personnes ayant une trajectoire migratoire sont structurellement exposées à ces normes « trompeuses » et à leurs effets potentiellement délétères. En effet, pour ces dernières, l'établissement en Suisse dépend et/ou a été profondément marqué par le respect du cadre légal suisse en matière de migration, au sein duquel l'autonomie et la responsabilité individuelle sont des principes fondamentaux qui peuvent entrer en contradiction avec le recours à l'aide sociale (cf. Encadré 5). Certaines justifient d'ailleurs leur refus de bénéficier du RI à travers un discours culturaliste fort et la mise en avant des épreuves traversées jusqu'à ce jour « sans aide », uniquement à travers la quête d'emplois, souvent précaires. Marisa (la cinquantaine, divorcée, un enfant, permis C) par exemple, est arrivée en Suisse sans statut légal dans les années 1990, puis a été employée dans l'économie domestique pendant plusieurs dizaines d'années. Aujourd'hui, titulaire d'un permis d'établissement, mais sans emploi et dans une situation d'endettement, elle explique ne pas vouloir recourir au RI malgré son éligibilité supposée. Parmi les différentes raisons mises en avant, on trouve ce refus de « tomber dans l'assistance » et la crainte de sortir du salariat, avec une emphase importante sur la responsabilité individuelle pour « s'en sortir par soi-même » :

« Dans ma culture, chez moi, il n'y a pas l'aide sociale, le chômage. Tu perds ton travail, c'est ton problème, et il faut en retrouver vite, vite, vite [...]. Honnêtement, je n'aime pas demander [de l'aide]. Parce que depuis toujours, je me suis débrouillée. Avant, je n'avais pas de permis, je me suis débrouillée. Je me dis : "Mais si je peux me débrouiller toute seule, je dois me débrouiller. Pourquoi dois-je demander de l'aide ?" Je pense aussi que ce n'est pas le Canton qui m'a demandé d'avoir une fille, ce n'est pas le Canton qui m'a demandé de me séparer, c'est ma responsabilité ».

De même, pour Marco (la cinquantaine, célibataire, sans enfant, Suisse), qui a obtenu sa naturalisation suisse, le (non-)recours aux prestations sociales ne découle pas de calculs économiques en vue d'améliorer financièrement sa situation, mais plutôt d'une représentation de la responsabilité individuelle qui le conduit à valoriser fortement le maintien dans l'emploi, au point de déclarer préférer quitter la Suisse plutôt que de demander l'aide sociale :

« J'ai toujours gagné ma vie, toujours eu mon indépendance financière, dépensé l'argent comme je le voulais, je n'avais pas d'obligation. Si je dois arriver à ça, je préfère aller en [pays européen] et avoir de nouveau mon entreprise [...] Je veux surtout retrouver du travail. Là, pour l'instant, avec le salaire de ma femme et les livraisons, on a assez d'argent. Je ne veux pas aller au social. Je préfère trouver du travail et être indépendant, ne pas avoir de contrainte. [...] je ne veux pas aller au social. Ce n'est pas une option ».

Encadré 5 : Le cadre légal migratoire comme vecteur de « normes trompeuses » et de non-recours

Les critères d'intégration réussie sur lesquels se fonde le cadre légal suisse en matière de migration reposent essentiellement sur les valeurs d'autonomie et de responsabilité individuelle et rendent, de fait, illégitime le recours à l'aide sociale. En ce sens, le cadre légal agit comme un vecteur fort de normes trompeuses. La Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) spécifie ainsi qu'une autorisation de séjour peut être révoquée si l'étranger « lui-même ou

une personne dont il a la charge dépend de l'aide sociale » (art.62, al. 1, let. E). De même, une autorisation d'établissement est révocable si l'étranger « lui-même ou une personne dont il a la charge dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale » (art. 63, al. 1, let. C). En outre, dans le cadre de Loi fédérale sur la nationalité suisse (LN ; RS 141.0), l'Ordonnance sur la nationalité suisse (OLN ; RS 141.01) précise que « quiconque perçoit une aide sociale dans les trois années précédant le dépôt de sa demande ou pendant sa procédure de naturalisation ne remplit pas les exigences relatives à la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation, sauf si l'aide sociale perçue est intégralement remboursée » (art. 7, al. 3).

Dans ce contexte, des personnes renoncent à demander le RI pour éviter des répercussions sur leur permis de séjour ou par crainte de nuire à une éventuelle demande de naturalisation :

« Je n'ai pas non plus pris l'aide sociale, parce que si on veut se faire naturaliser, on ne peut pas parce qu'on a demandé l'aide sociale. Et ça, je trouve que ce n'est pas juste non plus. Vous voyez, pendant que j'étais mariée [avec un citoyen suisse], j'ai payé mes impôts, j'ai travaillé, je n'ai jamais demandé quoi que ce soit, même si je savais que j'avais droit aux subsides, à ces choses... Mais j'ai dit non, je n'ai pas besoin, je n'ai pas demandé. Et maintenant, on court le risque de ne pas avoir la nationalité » Marisa (la cinquantaine, divorcée, un enfant, permis C).

5.2.3 L'anticipation négative des procédures administratives

La complexité des procédures administratives requises pour activer un droit au RI représente un facteur de risque de non-recours important qui est particulièrement visible au moment de l'instruction du dossier (voir chapitre 6), mais aussi dans la phase de maintien de la prestation (voir chapitre 7). Néanmoins, l'anticipation de cette charge administrative liée à la demande de prestation peut aussi susciter des craintes en amont même de tout contact avec l'administration et freiner le recours au RI. Pour certain·es enquêté·es, l'anticipation négative des procédures et de la charge administrative qui en découle, se fonde sur une expérience antérieure au sein du dispositif RI, comme dans le cas de Stefan (50 ans, marié, 4 enfants, permis B). Ce dernier a en effet bénéficié antérieurement du RI, mais ne désire plus y recourir, malgré une nouvelle précarisation de sa situation financière depuis plusieurs années. Ce refus est notamment causé par la lourdeur administrative de la démarche qu'il a expérimentée par le passé :

« J'ai pas envie de préparer un dossier comme ça [il montre la taille de son bras, sous-entendu "long comme le bras"] pour un mois, deux mois... Ça ne m'intéresse pas. Et même maintenant, je vais aller vers eux, je vais vous dire la vérité, et leur dire non. Parce que je viens d'acheter un nouveau véhicule. Ils vont me dire : "Vous venez d'acheter une voiture, vous allez la vendre et manger votre argent". [...] J'ai pas envie de me casser la tête, pour demander pour 1, 2, 3 mois maximum. Et ça, je trouve que c'est pas juste ».

Pour d'autres enquêté·es, ces perceptions négatives des contraintes administratives se fondent sur des expériences antérieures qui se rapportent à d'autres prestations sociales :

« J'ai un peu hésité au début. J'avais peur de tous les papiers qu'il fallait fournir. J'avais déjà eu cette expérience avec les subsides. [...] J'avais essayé de demander des subsides pour l'assurance, mais je n'étais pas allé au bout, c'était trop compliqué [...]. En plus c'était tout en ligne, je me suis perdu. Il y'avait plein de pièces, je ne savais pas de quoi il s'agissait » (Léon, 24 ans, célibataire, sans enfant, Suisse).

Ainsi, **en plus des représentations négatives de l'assistance et de ses publics et de l'effet parfois trompeur des normes d'autonomie et de responsabilité individuelle, le recours au RI peut être freiné par l'appréhension de la charge administrative qu'il induit**, et ce avant même tout contact avec les services sociaux.

5.3 L'importance de l'accueil et du premier contact

Face aux nombreux obstacles matériels et symboliques observés en amont même du dépôt de demande de prestation, le **premier contact avec les services représentants le RI est déterminant pour son activation**. En effet, un mauvais accueil peut ainsi réactiver tous les freins précédemment surmontés et raviver le risque de non-recours. Ainsi, il ressort de notre enquête que l'expérience du premier contact avec le CSR a été cruciale pour plusieurs répondant·es, soit parce qu'il a constitué un facilitateur dans leurs démarches, soit à l'inverse parce qu'il a agi comme un frein. Comme en témoigne Léon (24 ans, célibataire, sans enfant, Suisse), qui s'est rendu dans un CSR pour la première fois avec de fortes craintes quant à son éligibilité potentielle et une anticipation négative des démarches qu'il devrait potentiellement effectuer : *« À l'accueil, ils étaient aimables, heureusement, car ça m'aurait découragé sinon »*. À l'inverse, Stefan (50 ans, marié, 4 enfants, permis B) se rappelle :

« Par contre là-bas, il y avait une personne dans la réception, elle était mauvaise, trop mauvaise... La façon dont elle parlait. C'était il y a quelques ans en arrière. Moi je suis quelqu'un qui n'aime pas qu'on me parle mal. Quelqu'un qui me parle mal, je ne supporte pas. Je m'en fous que ce soit un gendarme, un militaire, je n'en ai rien à foutre. Elle m'a mal parlé, et je l'ai avalé. Sinon, j'insultais tout le monde ».

Même si ce contact ne l'a pas empêché de poursuivre ses démarches à l'époque, Stefan mentionne avoir été personnellement marqué par cette expérience négative. D'autres personnes nous ont rapporté leur volonté de ne plus revenir au CSR à la suite d'une expérience négative. De même, lors des observations effectuées par l'équipe de recherche, un·e employé·e confiait à ce titre : *« Ah oui ! Oui, oui ! J'ai vu des gens qui disaient à la personne de l'accueil : "Je ne remettrai pas les pieds ici". Alors après ils seront peut-être obligés de le refaire un jour. Mais disons que sur le moment en tout cas, ils étaient choqués et disaient : "Vous êtes toujours désagréables comme ça ?" »*. Ces observations n'échappent pas aux AS qui nous rapportaient également à propos de l'accueil : *« Effectivement, clairement, ça peut être un facteur [de non-recours], on a plein d'anecdotes où malheureusement des gens n'ont pas été des mieux accueillis »*. Ainsi, du point de vue des usager·ères, ce premier contact peut être vécu comme un rapport de force qui vient réanimer les sentiments de honte et de perte d'autonomie évoqués précédemment et préfigure un rapport d'assistance perçu comme stigmatisant.

« Je me suis assise. Puis une dame avec son visage de méchante, de pas gentille, est venue et elle m'a dit "Vous avez pris un ticket Madame ?" J'ai dit : "Non Madame." Elle m'a dit : "Ah ben il faut le prendre !", j'ai dit : "Bon d'accord". Ça m'a beaucoup choquée, parce que j'ai dit : "On voit qu'on vient demander quelque chose [...]. On se sent comme si on vient demander quelque chose". » (Marisa, la cinquantaine, divorcée, un enfant, permis C).

Ce type d'interactions, aussi brèves soient-elles, participent souvent à forger le rapport à l'institution, qui comme nous l'avons vu, repose souvent sur des représentations préalables déjà négatives. Ce premier contact peut alors infirmer ces représentations et favoriser la

création d'un lien de confiance propice à l'activation du droit au RI, ou au contraire, confirmer ces appréhensions et favoriser le risque de non-recours. Dans ce second cas de figure, soit les potentiel·les usager·ères renoncent à aller plus loin (*non-demande*), soit elles et ils vont repousser ces démarches à plus tard et attendre que la nécessité les oblige à se confronter une nouvelle fois à l'institution (recours tardif).

Outre l'interaction avec les professionnel·les, la localisation des lieux et leur aménagement participent également à construire ce rapport. Dans l'ensemble, les enquêté·es ont souligné que les CSR étaient facilement identifiables, que les locaux étaient relativement bien aménagés. Certaines personnes ont néanmoins mentionné être surprises de la présence d'un agent de sécurité qui instaurait un climat de surveillance. D'autres évoquaient le fait que l'aménagement de la réception manquait de confidentialité, du fait que deux personnes pouvaient en général s'adresser en même temps aux réceptionnistes sans être clairement séparées, ce qui amplifiait la perception de devoir « se mettre à nu » face à des inconnu·es (voir les chapitres 6 et 7 à ce propos). Des séparations visuelles et auditives ont été suggérées par plusieurs enquêté·es afin que le moment d'échange avec le personnel de l'accueil soit mieux préservé et plus confidentiel.

Notre enquête souligne ainsi l'importance des premiers contacts et de l'accueil qui, en amont de la demande de RI, peuvent soit contribuer à atténuer et surmonter les freins qui caractérisent cette première séquence, soit contribuer à les renforcer en cas d'expérience négative pour les usager·ères, débouchant sur des formes de non-recours totales (*non-demande*) ou temporaires (recours tardif). Il apparaît ainsi que la **politique de l'accueil et ses modalités constituent un puissant levier d'action pour lutter contre le non-recours au RI**.

5.4 Synthèse de la séquence 1

Le présent chapitre s'est intéressé aux difficultés qui peuvent survenir en amont de la demande de RI. On constate que, lors de cette séquence, les *freins d'ordre informationnel* (accès à l'information, compréhension des démarches et identification du point d'entrée dans le dispositif), les *coûts psychologiques et sociaux* (crainte du déclassement social, stigmatisation, honte de demander de l'aide et non-identification aux publics du RI), ainsi que l'incidence des normes d'autonomie et de responsabilité individuelle et l'anticipation négative des *coûts administratifs* associés au RI sont particulièrement opérants pour comprendre le risque de non-recours.

Face à une *non-connaissance* du RI relativement répandue, les récits des personnes interviewées soulignent l'importance des personnes relais (réseau personnel, associations, autres institutions publiques) pour comprendre les démarches à entreprendre et envisager de solliciter le RI. L'enquête souligne toutefois le risque de non-recours si les informations transmises sont incomplètes, voire erronées, et plus largement l'usure liée aux difficultés d'orientation au sein d'un réseau d'action sociale fragmenté. En outre, l'acquisition d'informations sur les prestations disponibles et l'engagement dans les démarches idoines sont intrinsèquement influencés par le degré d'urgence qui caractérise la situation des potentiel·les usager·ères et leur propension à percevoir leurs besoins comme étant stables dans le temps. Ainsi, lorsque la dégradation financière est perçue comme transitoire, les

personnes recourent souvent à des stratégies alternatives « de débrouille » qui retardent leur recherche d'informations sur les démarches à effectuer et leur prise de contact avec le dispositif. De même, cette « économie de la débrouille » peut se présenter comme une stratégie de mise à distance des représentations sociales stigmatisantes associées à l'aide sociale et au déclassement social.

Bien souvent cumulatifs, voire interdépendants, ces *coûts informationnels* et *psychosociaux* constituent des *impedimenta* qui pèsent sur le risque de non-recours des potentiel·les usager·ères du RI. Dès lors, le moment de l'accueil au CSR et les premiers contacts avec l'institution s'avèrent être un moment charnière qui peut soit atténuer le poids de ces freins et favoriser l'activation du droit au RI, soit les renforcer et déboucher sur des formes de non-recours totales (*non-demande*) ou temporaires (recours tardif), généralement assorties d'une précarisation de la situation des personnes concernées, sur le plan financier, social, mais aussi sous l'angle de la santé.

Afin de soutenir la mission de prévention sociale de l'action sociale vaudoise, en particulier l'information à la population sur les problèmes sociaux et les dispositifs sociaux (art 21, al.1 LASV), et de lutter contre les formes de non-recours qui caractérisent cette première séquence, la présente enquête a permis de dégager les trois leviers d'action suivants :

1.1

Consolidation de la qualité et de l'accessibilité des informations à l'attention des publics de sorte à atteindre plus facilement et plus efficacement les ayants droit potentiel·les. Ceci comprend l'exhaustivité des informations disponibles, l'accessibilité du langage employé (possibilités de traduction des contenus dans des langues étrangères, utilisation du langage simplifié, etc.) et des canaux de communication (accès en ligne, permanences d'information, téléphoniques ou sur place, etc.). À ce titre, la mise à disposition de ressources informatiques (ordinateurs, cours, etc.) peut contribuer à réduire le risque de fracture numérique.

1.2

Développement du travail de coordination et des collaborations à l'échelle du réseau d'action sociale et sanitaire local comme vecteurs d'information, d'orientation, voire d'accompagnement des personnes dans l'activation de leur droit au RI.

1.3

Valorisation de la politique d'accueil et des points d'entrée généralistes (guichets, équipes mobiles, permanences téléphoniques, etc.), en veillant à leur accessibilité physique et/ou horaire (p. ex : en dehors des heures de travail standard), et par la formation et la sensibilisation du personnel d'accueil aux enjeux du non-recours.

Ces trois leviers d'action favorisent un *matching* plus rapide entre offre et demande de prestation. Ils permettent ainsi de prévenir le risque de non-recours par *non-connaissance*, le risque de *non-demande* découlant d'informations imprécises ou erronées, mais aussi la probabilité de recours tardifs et de précarisation qui en découle.

6 SÉQUENCE 2 : ÉLABORATION DE LA DEMANDE ET INSTRUCTION DU DOSSIER

La deuxième séquence s'intéresse aux freins survenant lors de la phase de formulation de la demande et d'instruction du dossier RI. Durant cette étape, la constitution du dossier et l'évaluation de l'éligibilité sont centrales dans le processus d'activation du droit. Pour les potentiel·les usager·ères, cela implique de prouver son éligibilité à travers la récolte d'une série de pièces justificatives. Leurs compétences administratives, leur degré d'autonomie, mais aussi la complexité de leur situation personnelle et familiale sont des paramètres clés pour saisir la manière dont elles et ils vont s'engager dans ces démarches et les formes de non-recours totales (abandon des démarches) ou temporaires (retard dans leur accomplissement) auxquels elles et ils sont exposé·es. De plus, la littérature montre également que plus l'issue de l'instruction est incertaine du point de vue des usager·ères, plus le risque de non-recours est élevé. On retrouve ici l'effet délétère de l'*insécurité juridique* qui agit non seulement en amont de la demande, mais aussi également sur le risque de non-recours durant la phase d'instruction. Ainsi, le **cumul de la charge administrative et de l'incertitude quant aux démarches engagées accroît la probabilité de non-recours**. Dans le cas du RI, s'agissant d'un droit qui est fortement paramétré sur des situations individuelles¹¹, l'anticipation de l'issue de l'instruction peut s'avérer particulièrement incertaine pour les potentiel·les usager·ères. Ces dernier·ères sont donc largement tributaires de l'expertise des professionnel·les et de leur maîtrise du cadre réglementaire.

Parallèlement, il incombe aux autorités d'application de rendre la prestation accessible tout en s'assurant du respect de l'éligibilité au sens de la Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV), afin d'éviter le versement de prestations indues (art. 18 LASV). La situation des potentiel·les bénéficiaires est ainsi analysée par les professionnel·les, au cas par cas, à l'aune d'une multiplicité de critères, pour vérifier qu'elles et ils remplissent les conditions d'éligibilité prévues par la LASV, son règlement d'application, les normes RI ainsi que les différentes directives internes élaborées par l'administration cantonale. Plus concrètement, depuis l'adoption des « Principes directeurs de l'action sociale vaudoise » en 2008 – mis en application dans les CSR en 2010 –, l'instruction des dossiers repose sur une répartition du travail entre d'une part, les AS en charge de l'appui social et du soutien à l'insertion et, d'autre part, les GD, responsables de la délivrance de la prestation financière (Horber-Papazian *et al.*, 2012). Pour les usager·ères, cette répartition prend la forme d'un premier entretien avec un·e AS qui effectue un examen préliminaire de la situation des personnes, collecte une première série d'informations et indique aux usager·ères une liste de pièces justificatives nécessaires à l'instruction de leur demande. Puis vient, dans les jours suivants, un second entretien, cette fois-ci avec un·e GD qui détermine sur la base d'une analyse détaillée des documents fournis si la personne est éligible au RI. Si les informations disponibles ne permettent pas de se prononcer, les GD peuvent alors demander des pièces complémentaires aux usager·ères.

¹¹ Cf. l'établissement des conditions de ressources qui comprend notamment le revenu (y compris les prestations d'autres régimes sociaux), la fortune, ce qui inclut les biens mobiliers (avoirs bancaires, mais aussi véhicules, objets de valeur, etc.) et immobiliers, et ce pour la personne requérante, mais aussi pour tous les membres du ménage.

Cette phase d'élaboration de la demande et d'instruction du dossier comporte ainsi un caractère dynamique et individualisé, selon la situation des personnes.

Ce chapitre est structuré en deux parties : la première est consacrée à la manière dont les **potentiel·les usager·ères perçoivent et s'engagent dans les démarches visant l'activation du RI, ainsi que les facteurs de risques de non-recours auxquels elles et ils sont exposé·es dans la formulation de leur demande** (6.1) ; la seconde partie revient sur le **rôle des AS face au risque de non-recours observés lors de l'instruction des demandes de RI**, leurs possibilités et limites (6.2).

6.1 La perception des démarches par les potentiel·les usager·ères

L'aide sociale intervenant en vertu du principe de subsidiarité, il revient aux potentiel·les bénéficiaires de démontrer que leur situation correspond aux conditions de domiciliation, de ressources et de fortune pour accéder au RI tout en prenant en compte les ressources fournies par toute autre prestation à laquelle la personne pourrait avoir droit. Dans ce cadre réglementaire, les formulaires de demande de pièces justificatives à l'ouverture d'un dossier RI listent une cinquantaine de documents potentiels à mobiliser en fonction de la situation des personnes (situation familiale, nationalité, situation professionnelle, état de santé, fortune, domiciliation, etc.).

Sous l'angle des potentiel·les usager·ères, notre enquête souligne le rôle déterminant de **deux paramètres à l'origine de situations souvent dites « complexes », particulièrement exposées au risque de non-recours** face aux exigences de la constitution d'un dossier RI. D'une part, la complexité découle du **degré d'autonomie des personnes** (ce qui comprend leur capacité à comprendre les démarches et à les mener à bien). On retrouve ici les difficultés évoquées précédemment en termes d'accessibilité et de maîtrise du langage de l'administration, mais aussi les limites liées à la santé des potentiel·les demandeur·euses et au stress généré par ces mêmes démarches. Ainsi, pour certaines personnes, ces difficultés peuvent déboucher sur des formes d'*autonomy gaps* (Rosenstein, 2021, *i.e.* lorsque les procédures administratives présument un degré d'autonomie supérieur à celui des usager·ères) et favoriser leur risque de non-recours. D'autre part, le **risque de non-recours dépend également du degré de complexité de la situation des personnes**, qui résulte notamment de la structure du ménage et de la situation de logement, du potentiel d'endettement et d'arriérés de paiements qui contribuent à l'urgence de la situation (p. ex : risque d'expulsion du logement, renoncement à des soins, etc.). Notre étude met en lumière un effet pervers lié à la complexité de ces situations de vie qui va à la fois alourdir le poids des démarches, car elle induit un effort accru des personnes concernées pour amener les preuves de leur éligibilité, et dans le même temps qui peut freiner directement et indirectement leur disposition à s'engager dans ces démarches. Ce paradoxe est source de *désaccords temporels* ou *time gaps* (*i.e.* lorsque la temporalité des procédures administratives entre en conflit avec l'urgence biographique des usager·ères) et contribue également à renforcer le risque de non-recours. Face à ces deux facteurs (autonomie et complexité des situations de vie), la compréhension des procédures et leur complétion peuvent s'avérer hors de portée des usager·ères et induire des retards dans l'activation du droit au RI, voire des abandons.

Construite en deux parties, cette section revient sur la façon dont l'**autonomie variable des individus face à l'exigence des démarches administratives requises peut constituer un frein dans l'ouverture du droit au RI** (6.1.1). Elle montre ensuite que ce **frein peut se renforcer selon le degré de complexité des situations de vie**, en particulier lorsque celles-ci s'écartent des normes prévues par le cadre réglementaire (6.1.2).

6.1.1 Ouvrir un droit au RI : entre complexité administrative et charge symbolique

Face à une procédure de dépôt de demande de RI demandant la mobilisation d'un nombre important de documents ainsi que le remplissage de nombreux formulaires, **la capacité plus ou moins importante des personnes à mettre en œuvre des démarches seules (autonomie administrative) influe fortement leur accomplissement.**

Marisa (la cinquantaine, divorcée, un enfant, permis C) mentionnait ainsi, que lors de son arrivée au CSR, elle ne savait pas comment la demande devait être formulée, ni quels étaient les documents à mobiliser et les démarches à entreprendre pour ouvrir un droit RI :

« Quand j'ai pris rendez-vous, ils ne m'ont rien dit d'apporter, rien du tout, ni même des papiers. Mais j'ai pris tous mes papiers. J'ai dit : "Comment ils vont savoir si j'ai besoin d'aide ou non ?" J'ai pris mes fiches de salaire, le bail de l'appartement, les contrats d'assurance de ma fille et moi. Et puis j'ai montré à la dame, elle a vite fait le calcul et tout écrit ».

Si l'autonomie de Marisa vis-à-vis de l'administration, de ses procédures et de son langage l'a conduite à un travail d'anticipation, on ne peut néanmoins pas présumer de l'existence de cette autonomie chez l'ensemble des potentiel·les bénéficiaires. En effet, la compréhension du langage des administrations et, par extension, la gestion de la charge administrative, diffèrent en fonction des ressources linguistiques et des capitaux sociaux et culturels. À l'aune de sa propre expérience face à la complexité des démarches à entreprendre, Victor (29 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) projetait ainsi les possibles difficultés rencontrées par des personnes allophones qui, outre les difficultés d'appréhension du système, disposent de moins de capacités d'interpeller l'administration du fait d'un capital scolaire plus faible que le sien :

« J'ai la chance d'avoir quand même fait des études, de parler bien la langue française. Donc au niveau des prestations qu'on doit fournir, je n'ai pas de souci, c'est assez facile pour moi. Ce n'est pas contraignant, ça prend juste un petit peu de temps [...]. Par contre, pour eux [en référence aux personnes allophones] ça doit être très compliqué, je pense ».

Pour les personnes de langue maternelle française, la compréhension des démarches à entreprendre peut s'avérer tout aussi compliquée. À cet égard, Belen (20 ans, célibataire, sans enfant, permis C) souligne l'importante charge administrative et son incompréhension des procédures. Un sentiment qu'elle a encore aujourd'hui, malgré le fait qu'elle bénéficie du RI : *« franchement je n'ai toujours pas tout compris. Je fais ce qu'on me dit souvent »*. Frida (55 ans, célibataire, sans enfant, permis B) quant à elle, explique que sa confrontation au RI avait été particulièrement difficile du fait de son analphabétisme. Elle indique qu'elle n'aurait pas pu soumettre une demande de RI, et par la suite remplir les conditions de maintien de la prestation sans l'aide de sa sœur. De même, Chantal (62 ans, divorcée, sans enfant, Suisse) raconte les grandes peines qu'elle a eues pour réunir et remplir les documents demandés et témoigne d'un certain « illettrisme administratif » la conduisant à des formes de phobie administrative : *« Je fais partie de cette catégorie de personnes qui ne comprennent pas ce qu'ils lisent dans*

l'administration, car je ne comprends pas, mais pas du tout. C'est comme "Questions pour un champion", je ne comprends pas du tout ».

Les difficultés administratives rencontrées, que ce soit dans la compréhension, l'organisation ou le remplissage des documents officiels, peuvent donc constituer des freins importants dans le dépôt d'une demande de RI et générer des risques d'abandon des démarches en raison de potentiels découragements. Ces risques sont d'autant plus accrus que les procédures peuvent s'avérer inadaptées aux capacités de certains publics, pour qui le dépôt d'une demande de prestation paraît impossible sans l'aide d'un·e proche ou l'appui d'un·e AS. Ceci reflète **l'existence d'un écart entre, d'une part, une autonomie présumée par l'institution et, d'autre part, les capacités différenciées des individus pour saisir et remplir les demandes de la bureaucratie (autonomy gap).**

Par ailleurs, les **déterminants financiers peuvent accentuer le poids de cette complexité administrative face au risque de non-recours et remettre en question « l'utilité perçue » de la prestation** (Kerr, 1983). C'est en effet lors de ces premiers entretiens que les usager·ères sont confronté·es pour la première fois à une estimation du montant de la prestation financière dont ils et elles pourraient bénéficier. Le risque d'attentes déçues est dès lors important, en particulier quand il a pour corollaire une forte charge administrative, pouvant alors mener certain·es usager·ères à ne pas activer ce droit, préférant trouver d'autres solutions comme l'évoquait un·e AS :

« Les personnes qui viennent potentiellement en fin de droit chômage, elles voient ensuite l'ampleur des démarches pour ouvrir un droit RI, puis on leur fait un calcul de projection à titre informatif et elles découvrent que c'est significativement en dessous de leur droit chômage donc pas du tout relatif à leur niveau de vie. Du coup, elles décident de renoncer en disant : "Je vais trouver un emploi" alors qu'elles sont arrivées à la fin de droit chômage et n'ont pas trouvé d'emploi dans les deux dernières années ».

De plus, **cette complexité administrative active ou réactive des craintes liées au stigmatisme associé au régime d'aide sociale et revêt également une dimension symbolique** (voir chapitre 5). Ainsi, la poursuite de la procédure produit un sentiment de dévoilement de soi pour les potentiel·les bénéficiaires, qui sont amené·es à justifier leur précarisation, à travers des documents et des formulaires. La constitution du dossier et les échanges avec les professionnel·les lors de cette phase sont ainsi assimilés par la plupart des enquêté·es à une « mise à nu », associée à un coût émotionnel important :

« Pour moi, [le social] c'est se mettre à nu. Amener tous ces papiers, comme ceux du divorce, ça remue, ça bouscule, ça renvoie à des souvenirs. C'est tout ce mal-être de devoir débiter à des gens qui peuvent être nos enfants, voire nos petits-enfants. Des gens qu'on ne connaît pas qui nous prennent parfois de haut et qui se permettent d'utiliser certains mots pour se remonter un petit peu » (Chantal, 62 ans, divorcée, sans enfant, Suisse).

Ce dévoilement de soi instaure dans le même temps un rapport de pouvoir entre les professionnel·les et les potentiel·les bénéficiaires. Cette phase d'évaluation de sa propre situation par des professionnel·les rencontré·es pour la première fois peut ainsi apparaître comme une sorte d'« intrusion » pour certain·es : *« Il y avait beaucoup de documents à amener [...]. C'est surtout qu'ils demandent tout ce que vous faites, veulent savoir absolument tout. On doit se mettre à nu, c'est eux qui gèrent votre vie. Vous faites comme ils disent, on doit obéir »* (Silvia, 54 ans, divorcée, un enfant, permis C). Outre la question de l'intimité, c'est

aussi l'impression de se sentir suspecté·e qui est relayée par les enquêté·es, comme l'explique Léon (24 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) à propos de son premier entretien avec un·e GD : « *On me posait plein de questions, c'était un peu malaisant parfois [...], je devais me justifier et surtout, tout expliquer. J'avais un peu le syndrome de l'imposteur* ». Dès lors, la volonté de ne pas être assimilé à l'image du « profiteur du système » traduit bien souvent une *éligibilité perçue* comme fragile, ce qui s'exprime par une « peur du refus », une « peur de mal faire » et de mal remplir les documents, comme l'illustre la suite du témoignage de Léon :

« J'ai posé plusieurs fois la question pour être sûr que j'avais le droit. J'avais peur du refus. Quand l'AS m'a certifié que je pouvais demander, j'y suis allé ».

« Il y a beaucoup de papiers, et beaucoup de feuilles, c'est écrit en tout petit en plus. Ça m'a pas mal stressé de remplir tout ça. Il y a un peu ce stress de bien remplir les choses, est-ce qu'on a répondu correctement à la question. Est-ce que c'est bien rempli ? Parfois, on ne sait pas trop [...] Il y a tellement de formulaires, trop de questions, parfois qui se répètent, tu as le cerveau qui surchauffe. Au bout d'un moment, j'en pouvais plus ».

On retrouve ici le poids de l'*insécurité juridique* et son effet inhibant sur le recours au RI. Agnès (53 ans, mariée, sans enfant, permis B) exprime également la façon dont ce sentiment de « peur de faire mal » peut, face à des interactions jugées négatives, réanimer la honte provoquée par la confrontation à son déclassement social et constituer un risque de désengagement des démarches lors de l'élaboration du dossier de demande :

« [Au sujet de l'entrée au RI] On se sent déjà diminués. Peu importe les études, la situation, même que ce soit un chef d'entreprise pour qui, tout d'un coup, tout a pété. Je pense qu'on se sent déjà diminué par rapport à un autre qui a un travail décent, qui est bien habillé, qui a tout ce qu'il faut. Alors nous on se présente sans rien... On a presque peur de faire mal. C'était mon cas, je l'ai dit à l'AS. On a tellement peur de faire mal, de faire quelque chose qu'il ne faut pas que si on nous parle comme ça... Bah... on a encore plus peur, on est encore plus coincé ».

En somme, on comprend ainsi comment les potentiel·les usager·ères sont inégalement équipé·es pour faire face aux exigences des démarches administratives propres à la constitution de leur dossier de demande RI ; que l'*utilité perçue* de la prestation peut être atténuée par cette charge administrative et par le montant de la prestation financière ; et enfin que ces démarches revêtent également une forte dimension symbolique qui témoigne d'un *sentiment d'éligibilité* souvent précaire. Chacun de ces constats contribue à expliquer les difficultés que peuvent rencontrer de potentiel·les usager·ères dans cette phase d'élaboration de la demande et le risque de non-recours au RI qui en découle.

6.1.2 La récolte des pièces justificatives à l'épreuve de la réalité

La collecte des pièces permettant aux individus de justifier leur éligibilité engendre aussi une série de difficultés pouvant constituer des freins à l'aboutissement de la procédure. Tout d'abord, la **récolte de certains documents implique des coûts temporels** – en particulier lorsque d'autres démarches parallèles doivent être activées pour les obtenir – **et parfois financiers** :

« Le dossier il faut le préparer, et moi je déteste ça, j'étais obligé d'aller à la banque, j'ai payé pour avoir tous les relevés de compte. Parce que tu pars à la banque, c'est 2 balles la feuille... C'est un paquet comme ça. L'AS me dit : "Il faut les garder" et je lui ai dit : "Mais vous êtes

malade ? [...] C'est pas possible de garder la paperasse, il y a plein de trucs on garde pas." Mais en fin de compte... c'est comme ça, ici c'est la vérité, il y a trop de papiers, trop trop de papiers » (Stefan, 50 ans, marié, 4 enfants, permis B).

En outre, **lorsque les situations de vie sont complexes, en particulier lorsque celles-ci s'écartent des standards prévus par l'administration, il est demandé aux potentiel·les bénéficiaires de fournir davantage de pièces justificatives pour fonder leur éligibilité.** C'est notamment le cas pour des personnes ayant des éléments de fortune à l'étranger et qui doivent justifier de leur montant.

« On a un compte en [pays européen], la personne [du CSR] m'a dit vouloir le relevé. Je lui ai dit qu'on n'arrivait pas à le faire. Elle a dit : "Tant pis, on en a besoin." J'ai dit : "OK ben on va essayer". Moi je lui ai dit qu'on n'arrivait pas à le faire, que l'accès était pas trop facile. Elle m'a dit : "Tant pis, il faut demander à la banque" » (Irma, 37 ans, mariée, 2 enfants, permis C).

Magda (56 ans, divorcée, un enfant, permis C) fait part d'une expérience similaire lorsqu'elle n'arrivait pas à accéder à ses extraits de comptes à l'étranger pour des raisons techniques propres à sa banque. Ce n'est qu'après de nombreuses démarches écrites et téléphoniques, qu'elle arrive finalement à obtenir un relevé bancaire et conclut dès lors que : *« La banque a un problème informatique, et c'est à nous de trouver une solution pour pouvoir envoyer notre extrait de compte au social, ce n'est pas possible »*.

Parmi les difficultés administratives régulièrement rencontrées pour justifier de son éligibilité, le logement apparaît comme un enjeu important. À cet égard, les candidat·es au RI doivent transmettre le bail à loyer avec les éventuels avenants, ou un contrat de location, voire encore un justificatif probant de location (noms des bailleurs et locataires, montants du loyer net et des charges). En cas de sous-location, c'est le bail à loyer original ainsi que le contrat de sous-location qui doivent être transmis. Néanmoins, certaines situations de logement créent des ambiguïtés quant à la composition du ménage, que les potentiel·les bénéficiaires ont la charge de mettre à jour (voir Encadré 6). Manuela (22 ans, célibataire, sans enfant, permis C) explique ainsi les difficultés découlant du fait que le bail était au nom de son frère et qu'elle devait prouver que ce dernier ne vivait pas avec elle. Elle témoigne de démarches coûteuses en temps, mais aussi sur le plan émotionnel, car elle n'était pas en bons termes avec ce dernier :

« Au social, ils demandent trop de documents. Je me suis inscrite et il manque à chaque fois un document. Par exemple pour le loyer, l'appartement est au nom de mon frère, alors que ça fait 15 ans que je vis là-bas et je n'ai jamais vécu avec mon frère. Mais du coup, je dois préparer une lettre, passer voir mon frère pour lui faire signer et trouver des documents. Du coup, je dois aller à [commune vaudoise], mais il travaille beaucoup et je n'ai pas un super lien avec lui, c'est compliqué ».

Encadré 6 : Les conditions-cadres créatrices de normes : l'exemple de la colocation

Parmi les difficultés régulièrement rencontrées, le logement apparaît comme un enjeu de justification fort, puisqu'il est la source de définition de la composition du ménage à partir de laquelle le montant du forfait d'entretien et d'intégration sociale sera fixé. Néanmoins, **les définitions administratives d'un ménage ne correspondent pas toujours aux réalités vécues par les potentiel·les bénéficiaires**, qui doivent alors fournir des efforts supplémentaires pour justifier de leur situation de vie. La colocation est à ce titre un point de tension récurrent, puisqu'à

partir de cinq années, deux personnes vivant sous le même toit sont présumées comme « menant de fait une vie de couple » et considérées comme un couple marié dans l'évaluation de l'éligibilité et du montant du forfait d'entretien et d'intégration sociale (Normes RI, 2.1.1.2). Un·e AS se souvient, à cet égard, des démarches supplémentaires engagées par une potentielle bénéficiaire pour prouver qu'elle ne vivait pas en couple avec son colocataire :

« Il y a toujours le fait qu'après 5 ans ils vont passer comme "en couple". Et c'est eux qui doivent prouver qu'ils ne sont pas en couple. Non, mais c'est quand même un truc que je trouve assez aberrant. [...] les deux m'ont assuré, ils ont les deux signé un truc, la dame elle a pris des photos qu'ils avaient deux frigos dans l'appartement pour dire on a chacun le nôtre, elle m'a fait des photos de la chambre, du canapé-lit ».

Anticipant cette norme, certain·es abandonnent leur colocation pour habiter seul·es, ce qui peut entraîner une péjoration de leur situation financière. C'est le cas de Belen (20 ans, célibataire, sans enfant, permis C) qui confiait se retrouver paradoxalement dans une plus grande précarité financière en raison d'un loyer et de charges à assumer seule, sans avoir la certitude, au moment de notre entretien, quant à la mesure dans laquelle le RI allait couvrir cette dépense.

Cette définition administrative du ménage – qui découle du code civil et de la jurisprudence – tend à exclure du droit au RI certaines configurations familiales et de logement. Ainsi, lors des observations de terrain, nous avons rencontré un homme en instance de divorce, mais dont la précarité financière l'empêchait de quitter l'ancien domicile familial, le rendant ainsi inéligible au RI du fait de la prise en compte du revenu de son ex-épouse dans l'instruction du dossier. À noter que les conséquences de cette norme interviennent non seulement au moment de l'instruction du dossier, mais aussi durant la phase de maintien dans la prestation, nécessitant des efforts répétés pour attester de la réelle composition du ménage :

« Un des problèmes avec le RI, c'est pour les gens qui vivent en colocation. Ce n'est pas juste de prendre en considération la situation du colocataire dans le calcul du RI. C'est normal de diviser les charges en deux, par exemple pour le loyer, les charges, etc. Mais ce n'est pas juste de calculer le forfait sur la base de la situation du colocataire. [...] j'avais un ami qui avait mis son adresse chez moi pour recevoir son courrier. Le CSR l'a appris et ils m'ont demandé s'il vivait là et qu'ils allaient devoir recalculer mon forfait. Heureusement, je ne me suis pas laissée faire, je suis allée leur dire que c'était un ami qui avait juste sa boîte aux lettres chez moi. Heureusement, il habitait dans un autre canton et ça a été assez facile de prouver qu'il n'était pas avec moi » (Stella, 55 ans, divorcée, 2 enfants, Suisse).

Enfin, il arrive dans certaines situations qu'une application rigide du cadre réglementaire place de potentiel·les bénéficiaires face à des « **impasses administratives** ». Ces situations se répercutent alors aussi sur les professionnel·les qui y sont confronté·es et qui, dans certains cas, en viennent à devoir jouer avec les marges du cadre réglementaire, afin de permettre l'accès à la prestation et éviter des formes de précarisation, comme l'expliquait un·e AS :

« Je vois aussi deux trois personnes qui viennent d'emménager ici, parce que leur situation de logement était précaire. Elles ont trouvé une solution, mais elles ne sont pas encore inscrites dans la commune, et en fait elles sont inscrites dans une ancienne commune qui ne dépend pas de notre CSR, donc elles doivent se mettre en règle pour qu'on puisse, nous, ouvrir un dossier, mais l'inscription elle coûte de l'argent, donc tout ça les met dans une situation où, en fait, elles viennent au CSR parce qu'elles n'ont vraiment plus un centime, elles n'ont pas de famille, pas de soutien, elles n'ont pas les 30, 40 ou 50 francs pour s'inscrire à la commune, mais en fait, comme leur dossier n'est pas ouvert, on ne peut pas leur faire une attestation d'exonération pour s'inscrire

à la commune. Du coup, comme elles n'ont pas l'argent, elles ne peuvent pas s'inscrire et comme elles ne peuvent pas s'inscrire, on ne peut pas leur ouvrir un dossier. Là, il y a le facteur humain qui entre en ligne de compte, ou c'est juste le bon sens. Je vais leur faire l'attestation parce que oui elles ne sont pas au bénéfice du RI. Ma foi tant pis, mais comme ça elles peuvent s'inscrire ensuite. [...] C'est moi qui fais faux là [...] mais [sinon] c'est à la personne de se débrouiller et ça donne des situations encore plus précaires, qui s'endettent encore davantage et ça repousse l'inscription. Et ça, c'est organisationnel pour moi, enfin institutionnel ».

Face à ce type de situations, les professionnel·les rencontré·es soulignent l'importance de bénéficier d'un soutien hiérarchique : *« Je trouve qu'on a de la chance, parce que notre direction, dans la majorité des cas, elle fait preuve de bon sens, mais ça reste que c'est entre les lignes. Pis c'est au cas par cas. Et pis ça dépend de... voilà, la direction du CSR ».*

La complexité des situations de vie est ainsi corrélée à la lourdeur administrative de la procédure de demande du RI, ce qui a des conséquences directes sur les potentiel·les bénéficiaires en raison des coûts financiers, temporels et émotionnels des démarches. La charge administrative incombant à ces dernier·ères pour justifier de leur situation et prouver leur éligibilité constitue dès lors un frein dans l'accès à la prestation qui peut entraver ou retarder l'accès au RI.

6.2 Le rôle des AS dans l'activation du droit au RI face au risque de non-recours

La multiplicité des conditions réglementaires requises pour l'octroi du RI, conjuguée à l'hétérogénéité des situations de vie des potentiel·les bénéficiaires, a également des répercussions sur les AS et les GD. En effet, l'analyse individualisée de l'éligibilité est intrinsèquement exigeante, car elle relève d'un travail « sur mesure » qui peut par moments confronter les professionnel·les à des difficultés de mise en œuvre du cadre réglementaire et à « *des divergences et des désaccords d'interprétation d'un certain nombre de dispositions* » (AS, *focus group*). La gestion de ces difficultés passe par un effort soutenu de réflexivité et de mise en discussion des pratiques professionnelles pour tendre alors vers une application uniforme du cadre réglementaire et une unité de pratiques. Or, notre enquête montre qu'un des points de tension découle du rôle des AS dans la phase d'instruction de la demande. En effet, face aux difficultés éprouvées par les potentiel·les usager·ères dans la constitution de leur dossier, les **AS peuvent être appelé·es à occuper une position de pivot durant la phase d'élaboration de la demande en informant les potentiel·les bénéficiaires quant à leurs droits et en leur fournissant un appui afin de surmonter les obstacles décrits précédemment**, facilitant par extension le travail des GD. Toutefois, selon le degré d'autonomie et la situation des personnes, cet appui peut exiger une disponibilité et une réactivité qui dépassent celle des AS à cette étape du dispositif, antérieure à l'ouverture du droit au RI. Notre analyse révèle ainsi une diversité de pratiques, tout en soulignant leurs implications sur l'activation du droit au RI.

Conçue en trois parties, cette section revient, dans un premier temps, sur l'importance, mais aussi les contraintes de **l'appui social et administratif dans la phase d'élaboration de la demande**, afin d'atténuer les freins rencontrés par les potentiel·les bénéficiaires (6.2.1). Dans un deuxième temps, nous nous demandons comment le contact avec les professionnel·les influe sur **l'insécurité juridique des usager·ères, pointant des besoins en matière de**

coordination interprofessionnelle entre AS et GD qui, à défaut, contribuent à freiner l'activation du droit au RI (6.2.2). Enfin, dans un troisième temps, nous nous penchons sur les **aides casuelles et leur rôle préventif** à l'égard des personnes qui *in fine* s'avèrent non-éligibles au RI, mais aussi sur le **risque de non-proposition** qui les caractérise (6.2.3).

6.2.1 La nécessité d'un appui administratif dans l'élaboration de la demande

Lors du premier entretien, les AS apprécient au mieux la situation de la personne afin d'estimer sa potentielle éligibilité au RI. Le cas échéant, elles et ils lui présentent la prestation et lui expliquent la procédure et les documents à fournir.

« Pendant le premier entretien, on gratte pas mal de chiffres, on va faire l'évaluation financière, parce que c'est ça qui va déterminer s'ils ont droit au RI ou pas, et on va faire notre maximum pour expliquer les documents à transmettre parce qu'on est aussi au clair là-dessus. Le problème après, c'est les personnes qui n'arrivent pas à récolter ces documents » (AS, focus group).

Au-delà de délivrer des informations, **un travail de traduction des normes et procédures auprès des potentiel·les bénéficiaires s'avère souvent nécessaire** afin de s'assurer qu'elles et ils en aient compris le sens, contribuant ainsi à réduire les difficultés survenant face à cette charge administrative. Cela passe parfois par des éléments qui peuvent sembler relever du détail, tels que vérifier si les personnes ont bien compris quels étaient les documents requis et si elles savent comment se les procurer :

« Suite au premier rendez-vous, on a une liste qu'on passe en revue. Alors, chaque collègue fait à sa sauce. Moi, personnellement, je reprends point par point. Je demande en détail, c'est : "Les relevés bancaires ? OK. Vous êtes chez quelle banque ? OK. Vous êtes à la BCV, est-ce que vous avez une application ? Parce que dessus vous pouvez prendre les relevés. Est-ce que vous savez utiliser l'application ?" Ça paraît peut-être des détails, mais si vous vous contentez de dire "Ben c'est vos relevés bancaires des 4 derniers mois qu'il faut prendre". Puis vous cochez la croix, ça va faire une différence » (AS, focus group).

Conscient·es du risque d'*autonomy gap* (voir section 6.1), les AS rencontr·es soulignent la nécessité d'apprécier, lors de ce premier entretien, les capacités individuelles à comprendre et remplir les procédures de manière indépendante :

« Je pense que c'est vraiment ça, c'est le premier entretien, il est clé pour déterminer l'autonomie de la personne et ses possibilités en termes de faire toute seule ou pas. Et comment, qu'est-ce... quels sont les freins, pourquoi elle ne peut pas faire tout seul ? Est-ce que c'est une question d'allophonie, de langue ? Est-ce que c'est une question d'anxiété administrative ? Est-ce que c'est une question de compréhension ? Enfin, essayer de déterminer tout ça pendant le premier entretien. Moi, c'est vrai que je demande souvent aux personnes quand je leur présente le florilège des formulaires à remplir pour la première demande, je leur demande en général "Est-ce que vous pouvez les remplir tout seul ? Est-ce que vous avez quelqu'un ?" S'ils ne peuvent pas, est-ce qu'ils ont quelqu'un dans leur entourage qui peut les aider dans un délai à peu près d'une semaine dans lequel ils vont avoir le prochain rendez-vous ? J'essaie de creuser un petit peu tout ça pour me faire un ordre d'idée » (AS, focus group).

Si les AS constatent des limitations quant à la capacité des personnes à accomplir ces démarches, un **investissement plus poussé devient alors nécessaire pour pouvoir instruire le dossier, notamment sous forme d'appui administratif**. Les professionnel·les rencontr·es s'accordent ainsi sur l'effet rassurant et sur l'impulsion positive que peut constituer un appui administratif, non seulement afin d'éviter que les procédures ne

découragent les personnes concernées et qu'elles s'en détournent, mais aussi pour contribuer à leur autonomisation :

« Le soutien d'un·e AS aussi pour aider à remplir les formulaires, à trouver les bons documents, les bons formats... Parce qu'il y a le document et il y a le format des documents et ça, on sent que c'est vite un problème. On sent que les gens souvent, en fait ils arrivent mieux que ce qu'ils croient. Mais de devoir le faire seul, c'est trop. Mais de savoir qu'il y a quelqu'un qui est là si jamais, ça suffit. Du coup, il y a une autonomisation qui peut se faire aussi par ce biais-là, mais seul, c'est trop » (TS, focus group).

Ces difficultés dans l'appréhension des démarches administratives sont d'ailleurs corroborées par la majorité des enquêté·es, à l'image de Chantal (62 ans, divorcée, sans enfant, Suisse) qui garde un souvenir douloureux de ses premiers rendez-vous dans le dispositif, et qui traduit comment le manque d'appui administratif peut être source d'usure et de risque de décrochage :

« On m'a remballée [prend un ton de voix grave et agressif] "Il manque ce papier, ce papier, ce papier.", "Mais expliquez-moi, formulez cette phrase autrement. Expliquez-moi quel papier." Moi je suis en train de pleurer, j'ai les yeux qui giclent. Faut en arriver là, à plus de 50 ans, de pleurer devant quelqu'un qu'on ne connaît pas, et qu'on a les larmes qui montent toutes seules, car c'est le trentième bureau qu'on fait de la journée et puis que c'est quand on commence à pleurer qu'on nous dit : "Attendez Madame, qu'est-ce qui vous manque ?". Ça, ça a été le RI. Pour moi, ça a été difficile ».

La LASV ne prévoit toutefois pas d'accompagnement administratif spécifique pour soutenir les potentiel·les bénéficiaires dans l'élaboration de leur dossier. Quant au cadre réglementaire interne, il est perçu comme relativement flou d'après les AS rencontrées, qui rapportent « ne pas avoir d'obligation » quant à cette tâche :

« Notre cahier des charges est relativement flou par rapport à nos limites d'intervention. On a une grande marge de manœuvre. Mais clairement, on a d'autres limites qui viennent se mettre là. C'est-à-dire les enjeux du temps et les enjeux du nombre de personnes qu'on suit qui va définir, justement, ce qu'on peut réellement faire ou pas. Et c'est plutôt le "ou pas". Donc en tout cas, moi, personnellement, on n'est pas du tout dans un accompagnement de proximité » (AS, focus group).

Lors du second *focus group*, cette même personne précisait à propos du besoin d'appui administratif pour les usager·ères et du manque de disponibilité à cet égard :

« Si on avait moins de dossiers et plus de temps avec les gens, et pareil pour les gestionnaires administratifs, on pourrait dire : "OK, il manque tel document, je vais vous expliquer comment faire pour l'obtenir" plutôt que de dire : "On ne l'a pas, on n'ouvre pas". [...] Le problème c'est vraiment la disponibilité, parce que la plupart de mes collègues ont leur agenda qui est déjà plein pour les deux prochains mois. Donc en fait, avoir tout d'un coup quelqu'un à prendre quand il y a cette situation [besoin d'un appui administratif dans la constitution du dossier RI], il faut l'aider maintenant, parce que la procédure d'ouverture elle est maintenant, bah en fait c'est difficile parce qu'on n'a pas les ressources et c'est peut-être ça aussi qui bloque » (AS, focus group).

En l'absence de disponibilité suffisante pour ce type d'accompagnement durant la phase d'instruction de la demande, la pratique consiste alors le plus souvent à orienter les

personnes peu autonomes vers des partenaires¹². Néanmoins, confronté·es à certaines situations, jugées rares, certain·es AS s'engagent dans un appui plus important, le risque étant qu'en l'absence d'un soutien administratif, les personnes ne parviennent pas à satisfaire les exigences propres à la constitution d'un dossier de demande de RI. Comme l'explique un·e AS :

« C'est vrai qu'en général, s'ils ne sont pas aptes... enfin qu'il y a vraiment un gros gros frein à ce niveau-là, qu'ils n'ont personne pour les aider, ça va être compliqué pour moi de débloquer le temps pour les aider moi. Alors, si je vois que j'ai des disponibilités et que j'arrive à, etc. Ou si je peux les orienter ailleurs. On a développé par exemple un partenariat avec [une association] qui peut aussi aider pour compléter des documents pour les personnes allophones et donc là, on commence à avoir de plus en plus des aides pour pallier au fait, que nous on ne peut pas forcément offrir cet accompagnement-là. Mais dans des cas relativement rares on voit que les freins ils sont tels, que la personne risque juste de disparaître dans la nature et qu'on en entendra plus parler si on ne l'aide pas, ben, on va des fois pouvoir faire un peu plus. Et pis accompagner la personne à la banque, pour les relevés de compte. Mais c'est ultra rare » (AS, focus group).

Les AS interrogé·es observent encore que l'absence de reconnaissance institutionnelle de ce travail tend à freiner le déploiement de cette mission d'appui administratif et d'appui social plus largement en amont de l'ouverture du droit au RI, contribuant ainsi à leur **mise en œuvre discrétionnaire, et par extension à des formes de non-recours par non-orientation**, i.e. lorsque les personnes manquent d'accompagnement dans l'activation de leur droit :

« C'est aussi une politique non officielle de pas mal d'AS de ne pas convoquer la personne tant que le dossier n'est pas ouvert. C'est un peu un problème de monitoring du Canton, vu que le dossier ne compte pas dans notre portefeuille tant qu'il n'est pas instruit [...] ça m'arrive de ne pas forcément convoquer les personnes avant l'ouverture du dossier. Cela relève justement d'une question de calcul, des quotas et des chiffres, et du coup, ce n'est pas représentatif de la charge de travail réelle que nous effectuons tous les jours » (AS, focus group).

Cet accompagnement, qui se présente pourtant comme un précieux vecteur d'accélération de l'activation du droit au RI, est ainsi inégalement déployé, selon les AS, voire par un·e même AS, selon sa disponibilité et son appréciation de l'urgence de la situation :

« Pour les pièces à transmettre, si c'est : "On n'ouvre pas le dossier dans deux jours, il perd son logement", on va aussi évaluer cette urgence-là pour voir s'il faut, s'il faut agir plus rapidement et s'il faut se dire, bon voilà, j'annule les entretiens, je reçois la personne dans deux jours parce qu'il faut. Mais après, pour moi, c'est ma manière de fonctionner. Comme on n'a pas de cadre strict à ce niveau-là et [pas] de procédure claire, je ne peux pas garantir que mes collègues font la même chose. [...] après je me dis : "Mais pourquoi je l'ai fait pour cette personne et pas pour l'autre". Alors après, finalement, je me refais mon chemin de pensée et je me dis OK, c'est parce que j'ai détecté cette urgence-là, c'est parce que j'ai détecté ces freins-là qui sont vraiment entravants,

¹² Si dans la pratique cet appui administratif est généralement délégué à des partenaires privés, on constate toutefois depuis quelques années à l'échelle du territoire vaudois l'émergence d'une série d'initiatives portées par des ARAS, le plus souvent en collaboration avec le secteur associatif, visant justement à densifier cette mission avec l'objectif de renforcer l'accessibilité des prestations sociales. C'est le cas par exemple du concept « Oasis » de l'ARAS Jura-Nord vaudois (<https://oasis-junova.ch/>) lancé à l'automne 2022, de la Porte d'Orientation Sociale de l'ARAS de l'Ouest lausannois (<https://arasol.ch/>) inaugurée en janvier 2023, ou des projets déployés dans le cadre du programme « Vaud pour vous » initié par la DGCS au printemps 2023, comme « Riviera pour vous », porté par l'ARAS Riviera, Caritas Vaud et le CSP Vaud (<https://rivierapourvous.ch/>).

etc. Mais il y a toujours un moment où je me dis pourquoi je l'ai fait pour cette personne et pas pour cette autre personne ? Et ça, c'est, je trouve, ce n'est quand même pas toujours facile » (AS, focus group).

À cet égard, les AS interrogé·es ont émis le souhait d'une **meilleure reconnaissance de ce travail d'appui survenant en amont de l'ouverture des dossiers et une plus grande régulation**, non pas dans une logique de sanction, mais pour une meilleure allocation des ressources dédiées à cette tâche et pour favoriser l'harmonisation des pratiques. Le **développement d'un tel accompagnement se présente donc comme un levier d'action clé pour accélérer l'activation du droit au RI et réduire les facteurs de non-recours associés à la phase d'instruction de la demande.**

6.2.2 Insécurité juridique : les défis de l'interprofessionnalité

Comme nous l'avons vu en ouverture de ce chapitre, le droit au RI relève d'une expertise professionnelle complexe, qui interdit aux profanes de pouvoir préjuger de leur éligibilité avec certitude. Nous avons vu également que cette incertitude est vectrice d'*insécurité juridique* et alimente le risque de non-recours de potentiel·les usager·ères, ainsi enclin·es à renoncer à engager ou à poursuivre les démarches nécessaires à l'activation de leurs droits. Pour ces dernier·ères, les professionnel·les occupent donc une place centrale dans la compréhension des critères d'éligibilité qui vont déterminer leur accès ou non à la prestation. Aussi, nous nous demandons dans cette section quels sont les facteurs qui peuvent affecter la capacité des professionnel·les à répondre à cette *insécurité juridique*, à éclairer, voire rassurer les usager·ères quant à l'évaluation de leur droit au RI.

Notre enquête révèle ainsi que la répartition des tâches entre les AS et les GD, conjuguée aux difficultés d'interprétation des normes RI en lien avec la multiplicité des situations de vie, peut placer les AS dans une position ambiguë. En effet, ne détenant pas de pouvoir décisionnel sur l'instruction formelle des demandes de RI, les AS ne peuvent pas toujours pleinement présumer de l'éligibilité des potentiel·les bénéficiaires ou de l'étendue des démarches qui leur seront demandées et ainsi répondre pleinement à l'*insécurité juridique* des usager·ères. De fait, la liste des démarches à entreprendre à l'ouverture d'un droit au RI peut évoluer entre le premier entretien mené par l'AS et le deuxième qui se déroule avec un·e GD, ce qui peut donner l'impression aux usager·ères que les professionnel·les se contredisent et ont des exigences divergentes et vient renforcer cette même insécurité. Comme l'explique un·e AS : « *Là où je trouve que parfois on n'est pas très bons dans les CSR c'est que lors du premier accueil fait par l'AS on demande une liste de documents qui n'est pas forcément exhaustive selon ce qu'on nous a dit au départ... Et après ils vont voir le gestionnaire qui va potentiellement leur demander plus de documents* ». Cette différence peut s'expliquer par la responsabilité qui incombe aux GD vis-à-vis de la bonne application des conditions-cadres. Il arrive alors que les GD exigent des pièces justificatives supplémentaires pour mieux établir le droit et se prémunir en cas de contrôle interne. Cette facette du professionnalisme peut toutefois aller à l'encontre de l'accessibilité des démarches :

« Ça, c'est le problème de sécuriser à tout prix le RI. C'est bien de sécuriser un bout OK, mais il me semble que ça devient un peu extrême. Du coup avec la pression qu'ont parfois certains gestionnaires, ils sont amenés à, enfin ils ne sont pas amenés, c'est eux qui décident de

demander plus de documents que nécessaire pour être sûrs quand ils octroient une prestation financière » (AS, focus group).

Du point de vue des potentiel·les bénéficiaires, qui ne font pas forcément la différence entre le rôle d'un·e AS et celui d'un·e GD, cette **succession de demandes non coordonnées est souvent perçue comme une divergence de pratiques inexpliquée, voire contradictoire, ce qui alimente leur insécurité juridique et le risque de non-recours**. L'octroi du RI peut dès lors s'en trouver retardé, voire abandonné, comme le mentionnait un·e AS : *« Ça peut traîner en longueur. Donc il y a des gens, qui s'essouffent, qui sont plus qu'à un document près, mais ça fait bientôt 40 jours et puis ils disent "OK, laisse tomber". »*. C'est par exemple le cas d'Irma (37 ans, mariée, 2 enfants, permis C), lors du premier entretien, une AS lui avait indiqué qu'elle était potentiellement éligible au RI, mais la GD va la décourager de continuer les démarches :

« C'est elle [la GD] qui m'a recontactée et qui m'a dit : "Je ne crois pas que ça vaut la peine de continuer le dossier. Mais c'est vous qui décidez. Mais d'abord, j'ai besoin du contrat de leasing de la voiture". Elle m'a demandé les mouvements de nos comptes bancaires, parce que la première dame m'a dit qu'il ne fallait que les soldes du début et de la fin du mois. Elle m'a demandé autre chose, mais je ne me souviens plus... Ah ! La fiche de salaire de mon mari qui manquait du mois dernier, car il ne l'avait pas encore reçue. Après, elle m'a dit : "Franchement, je ne pense pas que ça vaille la peine de continuer". Et j'ai dit : "Alors on ne va pas perdre du temps", surtout que j'étais déjà en stress à cause de cette opération, alors voilà. Si c'est pour rien, on ne va pas continuer. Après, elle m'a conseillé de passer aux PC Familles ».

À la suite de cet entretien téléphonique, Irma a renoncé à continuer la procédure d'ouverture d'un droit au RI et l'instruction a été stoppée. Ce témoignage ne vise pas à identifier qui de l'AS ou de la GD avait raison, mais plutôt à souligner comment la contradiction entre deux discours professionnels peut être perçue du point de vue d'un·e usager·ère potentiel·le. Il illustre aussi comment le manque de coordination entre AS et GD peut accentuer la charge administrative qui pèse sur les individus et déboucher sur des formes de triangulations particulièrement inefficaces si les AS sont appelé·es en parallèle à apporter un appui administratif pour permettre le dépôt de la demande :

« Je pense qu'on a un gros problème au niveau de la communication entre les deux corps de métiers [AS et GD], parce que, selon le gestionnaire, on n'a quasiment pas d'information. Du coup, on ne sait pas s'il y a des rappels de pièces, on ne sait pas si l'ouverture du dossier se fait, si la fermeture du dossier se fait. [...] Pour moi, il y a vraiment un manque de communication entre les deux corps de métier » (AS, focus group).

Il ressort ainsi de notre enquête que le **renforcement des échanges et de la coordination interprofessionnelle constitue un levier d'action pour faciliter l'instruction de la demande** et éviter les facteurs qui peuvent ralentir cette dernière ou conduire à son abandon. À défaut, l'absence de coordination interprofessionnelle adéquate peut alimenter l'*insécurité juridique* des usager·ères et freiner l'activation du droit au RI, voire son maintien (voir section 7.4.2).

Notons encore qu'au-delà du seul enjeu des collaborations interprofessionnelles, dans certains cas, le **cumul des cadres réglementaires confine parfois les AS à une forme de prudence** par rapport aux informations dispensées concernant l'éligibilité de potentiel·les usager·ères, ce qui contribue à entretenir leur *insécurité juridique* et favorise leur risque de

non-recours. Ce cas de figure est plus particulièrement présent vis-à-vis des personnes disposant d'un permis de séjour (voir Encadré 7).

Encadré 7 : Une insécurité juridique renforcée pour les personnes détenant un permis de séjour

L'évaluation de l'éligibilité de certaines situations liées aux statuts de séjour, notamment des ressortissant·es de pays tiers, fait appel à une multiplicité de critères, liés au motif du séjour et au type d'autorisation. Les AS ne sont donc pas toujours en mesure de présager de l'éligibilité de ces situations comme le résumait un·e AS : « *Quand c'est des permis B récents, ben on sait que moins d'une année Europe, c'est compliqué, il y a 1'500 critères* ». En outre, si l'interaction entre la LEI et la LASV constitue un frein important pour des personnes désirant éviter des répercussions sur leur permis de séjour (voir Encadré 5), elle se répercute également sur les AS :

« L'interaction de la LASV avec les dispositions en lien avec la loi sur les étrangers peut freiner une partie du public et c'est bien ça tout ce paradoxe parce que le CSR est tenu d'annoncer à la personne que ses informations peuvent être transmises au SPOP [Service de la population] et que ça peut avoir des conséquences, parce que du coup ça oblige les CSR à devoir comme... préjuger, pré-évaluer les risques sur le permis de séjour alors que ce n'est pas ce pour quoi on est censé travailler. Et surtout c'est des analyses qui doivent être faites par l'autorité migratoire » (AS, focus group).

Du point de vue des professionnel·les rencontré·es, il existe donc une certaine tension autour de la façon d'informer au moment de l'entrée dans le CSR, puisqu'elles et ils sont tenu·es de communiquer ces risques, sans toutefois posséder une expertise poussée sur la LEI :

« On a déjà des formations, ce sont des formations qui sont vraiment très générales et informatives, nous on ne peut pas se spécialiser, on est vraiment des AS généralistes, du coup notre rôle c'est de coordonner et de réorienter. Moi je sais que je ne prends pas de risque. On transmet les informations un peu générales, on essaie de rassurer comme on peut avec les expériences qu'on a déjà eues dans le passé, qu'ils ne vont pas être renvoyés du jour au lendemain non plus, mais on ne peut rien garantir. Du coup pour plus de certitudes, on envoie à la Fraternité, mais on prévient aussi que la Fraternité ce n'est pas le SPOP » (AS, focus group).

L'incertitude qui entoure cette information vient donc renforcer l'insécurité juridique des personnes détenant un permis de séjour, tout comme le risque que celles-ci renoncent à poursuivre l'ouverture de leur droit au RI.

6.2.3 Les aides casuelles : un outil préventif inégalement mis en œuvre

À l'issue de la procédure d'instruction, deux possibilités se présentent généralement : soit l'offre et la demande de prestation sont congruentes, *i.e.* la personne est éligible et devient bénéficiaire du RI (voir chapitre 7) ; soit l'offre et la demande de prestation sont discordantes, la personne n'est pas éligible au RI, auquel cas elle est redirigée vers d'autres services ou prestations. Toutefois, on observe dans la pratique un troisième cas de figure, à savoir lorsque la personne est bien en situation de détresse ou de précarisation imminente, mais qu'elle ne répond pas pleinement aux critères réglementaires pour accéder au RI. C'est le cas par exemple quand un·e usager·ère se trouve juste au-dessus des critères de ressource prévus par le cadre réglementaire. Dans ce cas, il existe une autre prestation, **les aides casuelles, qui permettent d'agir de manière préventive, sans attendre que la situation des personnes concernées ne se dégrade et qu'elles ne soient finalement éligibles au RI.**

Selon les Normes RI, « une aide casuelle est une prestation financière ponctuelle, octroyée à des personnes ne bénéficiant pas du RI, pouvant être renouvelée selon le principe de la couverture des besoins. Il peut s'agir d'une aide à des requérants autonomes financièrement en temps normal, mais devant assumer une dépense particulière » (DGCS, 2024, p. 31). L'incapacité à faire face à une dépense soudaine, telle que des frais dentaires est souvent prise comme exemple pour illustrer le type de situations pouvant conduire à activer un droit à une aide casuelle. Toutefois, notre enquête révèle des **difficultés dans la mise en œuvre de cette prestation, pouvant déboucher sur des formes de non-recours par non-proposition**.

D'après les professionnel·les rencontré·es, ces difficultés s'expliquent en premier lieu par un **cadre réglementaire peu explicite, laissant une importante marge de manœuvre aux directions de CSR** qui offrent dès lors aux AS un environnement plus ou moins propice à la mise en œuvre d'aides casuelles. Comme l'expliquait un·e AS : « *ici on a fixé pas mal de règles, relativement claires je trouve, donc ça passe assez facilement* ». À l'inverse, il est rapporté que dans d'autres établissements, des AS renoncent à proposer des aides casuelles en anticipation du refus de leur hiérarchie. On observe ainsi des pratiques divergentes selon les CSR où l'attribution de cette prestation est plus ou moins formalisée. Il en résulte également un **champ d'application des aides casuelles plus ou moins étendu** :

« J'étais allée faire une demi-journée d'observation au CSR de [nom d'une autre région d'action sociale] et eux ils font des [aides] casuelles pour beaucoup beaucoup plus de choses différentes : les factures de chauffage pour des gens qui ne sont pas au RI, des [aides] casuelles pour des doubles loyers pour les gens qui déménagent et qui se retrouvent à devoir payer deux loyers en même temps et qui ne sont pas au RI, etc. Nous, c'est un peu les grands trucs, après des fois je me dis, je vais demander si je peux faire un[e aide] casuel[le] là-dessus, mais c'est assez rare » (AS, focus group).

À travers cet extrait, on perçoit comment l'absence de formalisation des pratiques peut inhiber la capacité de proposition des AS et induire, à l'échelle du canton, une **inégalité de traitement et un risque important de non-proposition**. Par ailleurs, ces disparités ne sont pas qu'une affaire de hiérarchie et s'expliquent aussi par des interprétations divergentes du cadre réglementaire entre AS :

« On a une pratique relativement claire ici, mais c'est vrai que, rien que le calcul il est censé être clair, mais voilà, quand on échange avec les collègues, on se rend compte que des fois, il y a certain·es qui prennent en compte d'autres choses, etc., mais c'est à nous de décider "Est-ce qu'il y a ces 1'000 francs, oui ou non ? Non, il ne les a pas donc on va faire la demande automatiquement" ou est ce qu'on est un peu à la limite ? Bah ça sera à nous de décider » (AS, focus group).

À nouveau, on retrouve ici l'importance de pouvoir **mutualiser et formaliser les pratiques, à l'échelle des CSR et du Canton** pour tendre vers une application du droit plus uniforme. Ces disparités entre AS doivent aussi être mises en perspective de leur disponibilité et de leur réactivité limitées pour faire face aux urgences des situations hors RI (voir section 6.2.1). Enfin, d'après les professionnel·les rencontré·es, ces divergences de pratiques découlent aussi d'une **interprétation jugée problématique du principe de subsidiarité**, incitant à examiner en premier lieu si des aides financières privées peuvent être sollicitées avant d'envisager

l'octroi d'une aide casuelle¹³. Or, ce travail est fortement chronophage et s'inscrit dans des temporalités parfois longues et inadéquates par rapport à l'urgence des situations de vie (*time gap*), comme l'explique un·e AS :

« J'ai été aussi assez vocal par rapport à ça, à savoir que les demandes de fonds, ça prend énormément de temps, ça prend énormément de temps d'obtenir une réponse donc entre-temps la facture elle a pu partir trois fois aux poursuites et ça prend énormément de temps à faire, des fois il faut remplir des pages et des pages de budget hyper détaillé, en vrai c'est plus facile de faire un casuel RI ».

On constate ainsi globalement que le **manque de formalisation autour des aides casuelles** engendre un flou qui tend à produire du non-recours par *non-proposition*, ce qui **restreint leur potentiel de prévention et favorise l'installation de dynamiques de précarisation**, comme l'illustre le parcours de Lucie (voir Encadré 8).

Encadré 8 : Inéligibilité au RI, non-proposition d'aide casuelle et précarisation

Lucie est une Suissesse de 50 ans, elle est célibataire et vit seule. Elle a pendant longtemps été employée dans le domaine des soins. Dans les années 2000, Lucie commence à souffrir des premiers symptômes d'une maladie qui a progressivement détérioré sa santé. Un diagnostic a été posé en 2016, la contraignant à réduire fortement son taux d'activité, qu'elle complètera avec son droit au chômage. En parallèle, elle entreprend de nombreuses démarches en vue d'obtenir des aides au logement. Elle contacte de multiples instances associatives et communales, mais se heurte souvent à des refus. Cette situation l'épuise moralement. Elle dépose alors une demande d'AI, qui lui permettra de bénéficier d'une rente à 70% à partir de 2020, tout en continuant de travailler à 30% pendant quelques mois. Son état s'est toutefois aggravé et elle a demandé à l'AI de réévaluer son taux d'invalidité, mais essuiera un refus en 2022. En raison de sa précarisation financière et d'arriérés de loyer importants, elle est obligée de déménager. Elle explique qu'elle doit calculer chaque dépense pour éviter toute « *humiliation à la caisse* » en lien avec de potentiels défauts de paiement lorsqu'elle fait ses courses. Lucie ne souhaite pas solliciter sa fille, même si cette dernière l'aide ponctuellement. Elle revendique son droit aux prestations sociales, estimant les « *avoir méritées après avoir travaillé et cotisé pendant 30 ans* », mais se demande régulièrement si elle ne s'y prend pas mal : « *J'étais démoralisée, je me sentais totalement perdue. Je me demandais si je faisais faux, si je frappais à la mauvaise porte. Je suis finalement allé voir le CSR qui m'a dit que c'était bien juste ce que j'avais fait* ». Elle soumet donc une demande de RI en 2023 en justifiant des arriérés de loyer, la dégradation de son état de santé et la planification d'une chirurgie dentaire coûteuse à venir. Néanmoins, en raison d'un dépassement de 33 CHF du barème, elle ne peut toucher le RI. Elle renonce dans un premier temps à l'intervention dentaire et se soigne comme elle peut malgré d'importantes douleurs. Pour se soigner, elle utilise des clous de girofle pendant plusieurs semaines. L'infection va toutefois se dégrader et elle devra finalement se faire opérer en urgence pour se faire extraire et remplacer trois dents. Elle demande à payer par mensualité ses frais dentaires qui s'élèvent à plus de 5'000 CHF. Toutefois, elle confie lors de l'entretien ne pas savoir comment elle va faire face à cette situation d'endettement qui s'aggrave.

¹³ Voir à ce propos la notice de la CSIAS sur les conditions d'octroi des prestations uniques (CSIAS, 2023) : https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Publikationen/Praxis_Anwendung/Merkblaetter/2023_11_CSIA_S_Notice_prestations_uniques.pdf

6.3 Synthèse de la séquence 2

Le présent chapitre s'est intéressé aux formes de non-recours pouvant survenir lors de la phase d'élaboration et d'instruction de la demande d'ouverture d'un droit au RI. Pour les usager·ères, cette étape est marquée à la fois par une charge administrative importante – sur le plan temporel, mais parfois aussi sur le plan financier – et par une incertitude quant à l'issue de ces démarches (*insécurité juridique*) qui traduit généralement une *éligibilité perçue* comme fragile. Ces deux paramètres propres à cette séquence d'entrée dans le dispositif sont toutes deux des facteurs de risque de non-recours, qu'il soit total (quand ils amènent les usager·ères potentiel·les à renoncer à l'activation du droit), ou temporaire (quand ils la retardent).

Nous avons vu par ailleurs que ces facteurs de risque agissent plus ou moins fortement selon deux paramètres individuels : d'une part, le degré d'autonomie des personnes et plus spécifiquement leur *autonomie administrative* (révélant ainsi des *autonomy gaps*, lorsque l'autonomie présumée par les dispositions réglementaires dépasse les capacités effectives des usager·ères) ; d'autre part, le degré de complexité de leur situation, qui peut induire des formes d'urgences ou de détresses, révélant des conflictualités temporelles (*time gaps*) entre le temps de l'administration et le temps biographique, voire *des impasses administratives* quand les situations de vie s'écartent trop des standards définis par l'administration, comme on l'a vu avec le cas des collocations. Ces deux dimensions, autonomie et complexité des situations de vie, permettent d'éclairer les difficultés plus ou moins prononcées des usager·ères à s'engager dans les démarches nécessaires à l'activation de leur droit au RI et générer une incertitude plus ou moins grande quant à leur issue. À noter encore qu'à cette étape du dispositif, la découverte du montant de la prestation visée (*déterminants financiers*) et les stigmates associés au fait d'être perçu·e comme un·e « assisté·e », voire comme un·e « fraudeur·euse » (*coûts psychologiques et sociaux*) viennent encore accentuer le poids de la charge administrative et peuvent ainsi mettre en doute l'*utilité perçue* de la prestation et favoriser davantage son abandon.

Face à ces freins, notre enquête met en lumière le rôle crucial des professionnel·les dans l'activation du droit au RI, mais aussi les contraintes propres à leur activité qui peuvent également renforcer le risque de non-recours. Nous nous sommes ainsi demandé dans quelle mesure les professionnel·les, et les AS tout particulièrement, parviennent à répondre de manière circonstanciée aux deux facteurs de non-recours propres à cette séquence (charge administrative et *insécurité juridique*) et quels sont les freins qui entament leur capacité à favoriser l'activation du droit au RI. Nous avons ainsi observé que les AS opèrent un important travail de traduction des attentes institutionnelles et fournissent parfois aussi un appui administratif qui peut s'avérer crucial pour permettre aux usager·ères de compléter les démarches nécessaires à l'instruction de leur demande. À ce titre, les AS occupent une fonction de pivot en permettant de faire se rejoindre les besoins institutionnels et ceux des potentiel·les bénéficiaires. Cette ressource essentielle a d'ailleurs été soulignée par plusieurs enquêté·es :

« Mais heureusement [qu'elle était là], c'est là que je dois remercier du fond du cœur l'AS. C'est elle qui m'a répondu à chaque fois que je n'avais pas de réponse [du GD], j'envoyais aussi la même chose à l'AS et elle me répondait. Elle me disait : "Attendez, je vais demander à mes collègues", ou elle m'appelait et me disait : "Voilà ce qu'on peut faire". On a aussi beaucoup conversé par message. Elle m'a donné toutes les réponses. Elle ne pouvait pas débloquent parce

que ce n'est pas elle qui a apposé sa signature pour le versement, mais au moins elle m'indiquait : "Voilà, ça va être traité, voilà ce qu'il se passe"» (Victor, 29 ans, célibataire, sans enfant, Suisse).

Le lien de confiance qui en découle dessine un cercle vertueux permettant de restreindre le risque de non-recours à ce stade du dispositif, mais aussi par la suite, en facilitant le maintien de la prestation (voir chapitre 7). Comme l'explique Joaquim : *« J'avais vraiment confiance en mon AS en fait. Vu qu'elle avait bien compris la situation, je me suis dit : "Bon, elle gère". [...] Aujourd'hui, si j'ai une question, ou j'ai besoin de quelque chose, je sais que c'est quelqu'un de compétent, qui va agir vite. En tout cas, c'est le cas jusqu'à maintenant »* (23 ans, célibataire, sans enfant, Suisse).

Toutefois, en l'absence de ressources et d'une formalisation suffisantes, cet appui social et administratif fourni en amont de l'ouverture du droit au RI est dispensé de manière limitée et inégale, en fonction des AS et de leur disponibilité, produisant des formes de non-recours par *non-orientation* (i.e. lorsque les personnes manquent d'accompagnement dans l'activation de leur droit.) Par ailleurs, le manque de coordination entre AS et GD durant cette séquence peut renforcer la charge administrative et l'*insécurité juridique* qui pèsent sur les usager·ères, ces dernier·ères percevant le plus souvent les divergences de discours ou de pratiques entre ces deux corps de métiers comme des contradictions. Plus largement, les AS sont parfois placés dans une position ambiguë, ne pouvant pas pleinement renseigner les usager·ères – ce constat s'est avéré particulièrement marqué à l'égard des personnes titulaires d'un permis de séjour.

Enfin, nous avons considéré le cas des aides casuelles qui, en cas d'inéligibilité au RI, permettent d'agir de manière préventive. Toutefois, l'enquête révèle des difficultés récurrentes dans la mise en œuvre de cette prestation, pouvant déboucher sur des formes de non-recours par *non-proposition*. Ces difficultés découlent à la fois d'un cadre réglementaire peu explicite qui laisse une importante marge de manœuvre aux directions de CSR, mais aussi d'interprétations divergentes du principe de subsidiarité (qui selon les points de vue, subordonnent les aides casuelles aux aides privées), et encore du manque de disponibilité des AS pour le suivi des dossiers non financiers, en particulier quand ceux-ci sont marqués par l'urgence et requièrent une réponse rapide. Il en résulte une application variable des aides casuelles et une inégalité de traitement à l'échelle du canton. Ces observations plaident pour une meilleure formalisation des pratiques afin de favoriser l'accessibilité de cette prestation et d'étendre son potentiel préventif.

Sur la base de ces constats et des formes de non-recours qui caractérisent la phase d'élaboration et d'instruction de la demande de RI, la présente enquête a permis de dégager les quatre leviers d'action suivants :

2.1

Diminution de la charge administrative par une simplification des exigences à l'entrée. Ceci comprend des aménagements dans l'instruction des demandes de sorte que la complétion du dossier ne soit pas un frein dans l'activation du droit au RI et que la collecte de justificatifs puisse être échelonnée en aval du versement de la prestation. Une alternative serait l'introduction d'une prestation financière *ad hoc* accessible durant le temps de l'instruction complète de la demande RI et accessible sur présentation d'un nombre limité de justificatifs¹⁴. Cette simplification repose sur le passage d'une logique d'évaluation exclusivement *ex ante*, à une approche mixte *ex ante* et *ex post*.

2.2

Reconnaissance accrue et formalisation des missions d'appui social et d'appui administratif en amont de l'ouverture du droit au RI. Ceci passe par un ajustement du cahier des charges des AS et des mécanismes d'attribution des dossiers, en veillant à préserver leur disponibilité pour l'accompagnement social et administratif des nouvelles demandes. Ce levier d'action inclut également le développement de collaborations avec le réseau de partenaires autour de la mission d'appui administratif.

2.3

Développement des échanges et de la coordination interprofessionnelle entre AS et GD. Il s'agit d'optimiser l'instruction des demandes en favorisant les collaborations interprofessionnelles, notamment à travers la mise sur pied d'activités communes (formations au risque de non-recours, échanges de postes, entretiens en binômes, etc.), dans une perspective centrée sur les usager·ères (*person-centered approach*). La participation de ces dernier·ères dans la conception et la mise en œuvre de ce levier d'action peut s'avérer particulièrement pertinente.

2.4

Formalisation des pratiques en matière d'aides casuelles. Ceci passe par une clarification du cadre réglementaire, une harmonisation des pratiques intra et inter-CSR, moyennant un *monitoring* à l'échelle du canton. L'aménagement du cahier des charges des AS décrit plus haut pourrait concourir à la mise en œuvre de ce levier d'action.

¹⁴ Une telle prestation est par exemple inscrite dans la nouvelle loi genevoise sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité (art. 40 al. 3 LASLP) entrée en vigueur en 2025.

Pris ensemble, ces quatre leviers d'action permettent d'alléger et d'accélérer la phase d'instruction, et d'offrir un accompagnement mieux ajusté aux besoins des usager·ères, tout en optimisant la coordination professionnelle dans l'activation du droit au RI. Ainsi, ils contribuent à réduire le risque de non-recours au RI par *non-demande* (abandon des démarches), par *non-orientation*, ainsi que le risque de recours tardif, tout en prévenant le risque de *non-proposition* au niveau des aides casuelles, renforçant ainsi l'accessibilité de ces deux prestations et leur disposition à intervenir en amont de situation de précarité avancée.

7 SÉQUENCE 3 : LE MAINTIEN DE LA PRESTATION

La séquence de maintien de la prestation correspond à l'étape suivant l'instruction du dossier, une fois le droit au RI ouvert. Elle se caractérise par la réévaluation mensuelle du droit au RI, ainsi que par des contacts réguliers avec un·e AS pour les usager·ères bénéficiant d'un appui social. On retrouve à grands traits, autour de ces deux volets, la répartition des tâches décrite précédemment entre AS (appui social) et GD (aspects financiers). D'une durée très variable selon les individus, qui peut aller de quelques mois à plusieurs années, cette séquence s'étend jusqu'à l'extinction du droit, qui résulte généralement du fait que la personne ne remplit plus les conditions d'éligibilité (ex. : amélioration de la situation financière personnelle ou à l'échelle du ménage, changement de régime social, passage à la retraite, décès, sanction, etc.). Toutefois, il peut arriver, dans certains cas, que la personne ne bénéficie plus du RI de manière temporaire ou pérenne, alors qu'elle est formellement toujours éligible à la prestation. Ici, le facteur temps joue un rôle décisif pour comprendre l'émergence de cette modalité spécifique de non-recours. Celle-ci peut en effet résulter d'une décision individuelle (p. ex : non-demande par renoncement à la prestation), mais s'explique le plus souvent à la lumière d'un cumul d'obstacles qui entravent la capacité des usager·ères à remplir les conditions propres au maintien de la prestation (p. ex : incapacité à renseigner dûment sur sa situation). Ainsi, même parmi le public des bénéficiaires du RI, le risque de non-recours reste présent.

Notre enquête a permis de mettre en évidence deux facteurs de risque de non-recours particulièrement présents à cette étape du dispositif et dans les trajectoires des usager·ères : d'une part la **répétition de la charge administrative mensuelle pour renouveler le droit au RI**, qui recouvre un ensemble de freins matériels et symboliques (*coûts administratifs*, ainsi que *psychologiques et sociaux*) pouvant à terme altérer l'*éligibilité perçue* des usager·ères et leurs liens aux professionnel·les et à l'institution plus largement ; d'autre part l'incidence des **déterminants financiers** (changement de niveau de vie, expérience du minimum vital, variabilité du montant de la prestation, etc.) **qui entretiennent la perception d'une précarité qui dure malgré le RI**, altérant au fil du temps l'*utilité perçue* de la prestation. Les deux facteurs cumulés (*coûts administratifs* élevés et incidence négative des *déterminants financiers*) favorisent d'autant le risque de non-recours qui peut alors se concrétiser, soit par des formes de non-recours temporaire (suspension du droit au RI), soit par des sorties prématurées du dispositif. Par sortie prématurée, nous entendons des sorties qui ne sont pas tant le fait d'une autonomisation ou d'une amélioration de la situation des personnes, mais la résultante d'une usure par le dispositif, voire d'une incitation à le quitter (comme nous le verrons dans le cas des personnes titulaires d'un permis de séjour). Ces sorties prématurées s'avèrent d'autant plus problématiques qu'elles exposent les personnes concernées à un risque de précarité (endettement, emplois précaires, etc.) pouvant conduire à une réinscription au RI, dessinant ainsi des trajectoires fragmentées de pauvreté et d'assistance chroniques.

Construit en quatre parties, ce chapitre revient sur la manière dont ces facteurs de risque de non-recours et de sorties prématurées se déclinent dans le cadre du RI et comment ils sont éprouvés par les usager·ères. La première section est consacrée aux **effets de la répétition de la charge administrative mensuelle** sur ces dernier·ères, décrivant les contraintes matérielles associées à ces démarches, mais aussi leur dimension symbolique (sentiment de contrôle, de perte d'autonomie, voire de défiance) (7.1). La deuxième section revient sur le

poids des déterminants financiers, donnant à voir une précarité qui perdure bien souvent malgré la perception du RI (7.2). La troisième section est quant à elle consacrée aux **effets de la politique migratoire sur le risque de sorties prématurées** parmi les personnes au bénéfice d'un permis de séjour (7.3). Enfin la quatrième section pose la question du **rôle des professionnel·les et, plus particulièrement, de l'appui social dans la prévention du risque de non-recours et de sorties prématurées** (7.4).

7.1 La réitération mensuelle de la charge administrative

Afin de percevoir le RI, les usager·ères doivent compléter chaque mois un formulaire intitulé « Questionnaire mensuel et déclaration de revenus » souvent évoqué comme « la feuille orange » par les enquêté·es, et le remettre au CSR en y joignant leur relevé de compte postal ou bancaire du mois précédent ainsi que l'ensemble des justificatifs requis. Selon la situation des personnes, cela peut comprendre la fiche de salaire du mois, le décompte des indemnités chômage / perte de gain, des remboursements divers (décomptes de prestations maladie, frais de garde, etc.), ou tout autre justificatif d'un revenu ou d'un changement de situation personnelle. Sur la base de cette déclaration, l'octroi du RI et son montant sont réévalués chaque mois. Comme lors de la phase précédente, la **charge administrative propre à cette séquence constitue un facteur central de risque de non-recours**, qui peut prendre une forme temporaire (suspension du droit au RI en raison d'un non-renouvellement des démarches, d'un dossier incomplet, ou hors délais), ou pérenne si elle débouche sur une sortie prématurée du dispositif. Toutefois, cette charge administrative a un retentissement différent dans cette phase de maintien de la prestation. En effet, si la phase d'élaboration et d'instruction de la demande a mis en évidence un ensemble de difficultés concernant la capacité de certains publics à comprendre et satisfaire les attentes institutionnelles dans l'élaboration d'un dossier de demande RI, cette troisième séquence souligne quant à elle les **effets négatifs associés à la répétition mensuelle de cette charge administrative**, qui pèse plus largement sur les différents publics du RI. Comme l'explique Jeremy (24 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) : « *La procédure par contre de devoir écrire et tout, ça, c'est un truc qui est... un peu compliqué. Parce que j'ai mis beaucoup de temps à comprendre, voir ce qu'il fallait envoyer, voir ce qu'il ne fallait pas... parce que... c'est pas très clair* ». Ainsi, les récits des répondant·es mettent en évidence trois dimensions qui éclairent le risque de non-recours propre à la charge administrative durant cette étape du dispositif : tout d'abord les **contraintes matérielles et économiques de la charge administrative** qui n'est pas toujours en phase avec la réalité des usager·ères (section 7.1.1) ; puis les coûts symboliques de cette même charge administrative, qui se traduisent respectivement par le sentiment des répondant·es d'être **contrôlé·es, voire contraint·es dans leurs pratiques financières du quotidien** (section 7.1.2) ; et finalement l'**impact négatif de cette activité de contrôle sur le sentiment d'éligibilité des usager·ères et sur leurs rapports aux professionnel·les** (section 7.1.3).

7.1.1 Les contraintes matérielles et économiques de la charge administrative

Les entretiens avec les usager·ères ont mis en évidence les **contraintes matérielles et économiques liées au renouvellement mensuel des tâches administratives** nécessaires au réexamen du droit au RI. Ceci comprend les coûts liés à l'impression des justificatifs, mais

parfois aussi à leur obtention. C'est le cas par exemple des émoluments demandés par certaines banques pour les relevés bancaires. Les directives prévoient en effet que les documents nécessitant une signature doivent être transmis en version papier au CSR, tandis que les autres (p. ex : police d'assurance) peuvent être envoyés par email. Notre enquête a toutefois permis de mettre en évidence une hétérogénéité de pratiques, comme le confiait un·e AS : « *Là encore, cela dépend des collègues, certains acceptent de recevoir des documents par email et imprimés, et il y en a certains qui ne les acceptent pas, donc nous en tant qu'AS on dit : "Envoyez plutôt à moi", parce qu'on ne sait pas si les autres collègues les acceptent* » (AS, focus group).

Plus largement, cette charge administrative implique de posséder un ordinateur, d'avoir accès à une imprimante, etc., comme l'explique Stella (55 ans, divorcée, 2 enfants, Suisse) : « *Le problème aussi c'est qu'il faut tout imprimer. Heureusement, j'avais une imprimante chez moi, mais du coup faut payer l'encre, le papier* ». À noter que l'utilisation de ces outils technologiques requiert également des connaissances qui ne sont pas toujours acquises par l'ensemble des usager·ères, comme le soulignait encore Stella : « *Je suis assez organisée, et je sais utiliser un ordinateur, une imprimante. Donc je n'avais pas de problème. Mais je me dis pour certaines personnes qui doivent par exemple imprimer leur police d'assurance et qui ne savent pas utiliser une imprimante, ce n'est pas facile* ». Quant à Belen (20 ans, célibataire, sans enfant, permis C), elle mentionnait devoir envoyer sous forme imprimée l'ensemble des documents, ce qui n'est pas sans générer un agacement : « *Il faut envoyer tous les documents chaque mois par papier. Ça m'énerve, car j'ai pas d'imprimante, du coup ça coûte super cher. Faut se déplacer, aller imprimer. Je dois aller à la Migros faire des impressions. Pour la banque y a beaucoup de papier par exemple. Heureusement je peux imprimer gratuitement à l'UBS, mais y a des banques comme la BCV, où ça coûte super cher* ». Un constat également partagé par un·e AS : « *Maintenant pas mal de banques refusent d'imprimer les décomptes ou alors il faut payer 20 francs la page et ils vous disent : "Bah vous avez qu'à faire e-Banking", mais il y a des gens qui ne sont pas capables d'utiliser un e-Banking [...] C'est vrai que le numérique c'est à double tranchant, ça peut vraiment faciliter certaines choses pour que les gens comprennent, mais ça peut beaucoup entraver quand des gens ont des difficultés* ». Outre les difficultés et le coût économique pointé, on voit ici comment la charge administrative nécessite des compétences organisationnelles et techniques.

Certain·es usager·ères, notamment les plus jeunes, regrettent le fait qu'il n'y ait pas une politique institutionnelle plus orientée vers la **numérisation et l'automatisation des procédures**, que ce soit pour la transmission des pièces administratives, ou en termes d'accès aux documents bancaires comme le souligne Jeremy (24 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) : « *On est à une ère de l'informatique. Je pense que ça pourrait être automatisé. En vrai, moi je donne accès volontiers, je donne une dérogation pour qu'ils accèdent à mes comptes. De toute façon, je leur envoie les relevés de compte, et de carte de crédit et salaire, chaque mois, donc ça serait plus simple* ». On comprend ainsi comment cette évaluation mensuelle implique une charge administrative dont le coût économique est souvent reporté sur les usager·ères, ce qui peut constituer un frein et contribuer à leur désengagement et à leur risque de sortie prématurée du dispositif. Plus largement, l'enquête a permis de montrer que ces contraintes matérielles sont vécues négativement par les usager·ères qui perçoivent comme un non-sens le fait que ces démarches administratives induisent des coûts additionnels, alors même que le RI s'adresse à des publics précarisés.

7.1.2 Le contrôle des pratiques financières et le sentiment paradoxal de perte d'autonomie

Au-delà de leur dimension matérielle, notre enquête souligne que la **réitération des démarches justificatives concernant la situation des bénéficiaires du RI et plus particulièrement de leurs pratiques financières est à la longue vécue par ces dernier·ères comme une forme de contrôle**. Comme le résume Stella (55 ans, divorcée, 2 enfants, Suissesse) : « *Ce qui est pénible c'est surtout qu'il faut tout justifier, tout prouver. Chaque fois qu'on reçoit un twint ou un versement d'argent, même pour 50 balles. Quand on voit le GD, faut se souvenir et expliquer d'où vient l'argent, pourquoi on a reçu cet argent, alors qu'il m'avait expliqué qu'on pouvait recevoir jusqu'à 1'200 francs par mois en plus du RI. Je ne comprends pas pourquoi il contrôle autant* ». En plus de la lassitude qui peut découler de ces démarches répétées, certain·es **usager·ères perçoivent une forme d'inadéquation entre cette activité de contrôle et leur degré de vulnérabilité** qui restreint, parfois directement, leur capacité à faire face à cette charge administrative qui se renouvelle pourtant de mois en mois. C'est particulièrement le cas des personnes confrontées à des problèmes de santé. Comme le souligne Magda (56 ans, divorcée, un enfant, permis C) qui touche le RI depuis trois ans dans l'attente d'une rente AI :

« Il faut faciliter les choses et la vie des personnes. Oui je sais qu'il y a des personnes qui peuvent vouloir cacher de l'argent. Mais je pense qu'ils devraient le faire selon les situations. Par exemple, avec les personnes qui ont beaucoup de problèmes physiques et de santé, ils devraient alléger les choses. Ce n'est pas juste de tous nous mettre dans le même sac. Il faudrait séparer les situations. C'est à nous de payer pour ceux qui n'ont pas suivi les règles, c'est pas juste. [...] Il faut nous faciliter la vie et pas nous embêter avec des petites choses ».

Si l'on peut noter ici la persistance du stigmatisme associé à la fraude sociale, notre analyse souligne que la perception de ce contrôle par les usager·ères est souvent renforcée par la comparaison avec d'autres régimes de prestations sociales (chômage, PC Familles, subsides à l'assurance-maladie, etc.), l'obligation de renseigner quant à ses pratiques financières apparaissant particulièrement poussée au niveau du RI. **De manière paradoxale, pour plusieurs répondant·es, le vécu du RI est alors associé à une perte d'autonomie**. Comme le résume Magda (56 ans, divorcée, un enfant, permis C) : « *C'était difficile d'accepter d'être au social. On perd beaucoup d'indépendance* ». Le fait de régulièrement rendre visible, expliquer, et justifier ses actes financiers auprès des professionnel·les transforme progressivement le rapport ordinaire à la prestation, y compris à l'égard des usager·ères qui disent ne pas avoir de difficultés spécifiques avec les démarches administratives. C'est le cas de Joaquim (23 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) qui explique :

« Aller au social, pour moi, c'est un peu dommage, parce que je suis moins libre dans certains aspects. [...] Pour les démarches chaque mois, ce n'est pas très dérangeant d'avoir besoin de remplir une feuille et de montrer l'extrait de compte bancaire. Par contre, tu n'es pas 100% libre dans ce que tu fais. Par exemple, imaginons que j'aimerais ouvrir un compte bancaire, pour X raisons, bah du coup, il faut que je montre des preuves. Toujours prouver un peu ce que tu fais en termes financiers, et ça c'est dommage. Imaginons que tu aimerais utiliser Twint, et bah il faut quand même prouver que... Enfin, il faut peut-être ne pas trop utiliser Twint, parce que ça peut être considéré comme des revenus qui sont reconnus et du coup, ils peuvent prendre ça en compte pour enlever de ce que tu reçois par mois. Donc t'as un peu plus de limitations ».

À ce titre, les **applications numériques de transferts d'argent de type Twint ou Revolut ont régulièrement été pointées par les usager·ères et les professionnel·les**, car elles cristallisent des formes marquées de contrôle, mais également en raison des répercussions directes sur le quotidien des usager·ères, les relations avec leurs proches et au-delà. Manuela (22 ans, célibataire, sans enfant, permis C) expliquait à ce titre avoir dû changer complètement ses habitudes financières : *« On m'a expliqué qu'il ne fallait pas utiliser Twint, car c'était compliqué au social. Du coup j'ai dit à mes amies de seulement me donner l'argent en cash et de plus m'envoyer des Twint »*. Plus largement ce sentiment de contrôle lié à la justification des pratiques financières peut avoir des implications directes sur les modes de socialisation des usager·ères comme l'expliquait Léon (24 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) :

« Y a un truc qu'il faudrait changer, c'est pour Twint et Revolut. Tout ce qui est banque en ligne. Faut tout justifier, c'est chiant. On est obligé de faire tout en cash. C'est chiant, il n'y a plus personne qui utilise du cash. Si t'as un pote qui te paye un café, tu peux pas lui twinter 3 CHF, et il veut pas des pièces [...] récemment ça m'a fait trop stresser, j'ai commandé un Uber avec Twint. Il est pas venu et j'ai été remboursé, mais du coup ça m'a fait stresser par rapport au RI [...] pour mon anniversaire, ça me stressait que ma marraine me twinte 200 CHF, c'est galère après. [...] J'ai arrêté Twint du coup et j'ai dit à mes potes de ne plus me twinter, car j'étais au social. Ils m'ont chambré en me disant qu'ils allaient me twinter pour que je gagne moins au social ».

On comprend donc comment la charge administrative associée au maintien de la prestation peuvent avoir des implications dans différentes sphères de vie des usager·ères et résulter en un sentiment de perte d'autonomie et d'indépendance qui, au fil du temps, peut altérer l'*utilité perçue* de la prestation, voire les relations avec les professionnel·les (7.1.3) et ainsi favoriser le risque de non-recours temporaire, voire de sortie prématurée du dispositif.

7.1.3 Le sentiment d'éligibilité des usager·ères et leur rapport aux professionnel·les à l'épreuve de la répétition

Notre enquête montre que le sentiment de contrôle décrit plus haut est renforcé par le fait de **faire des démarches administratives de manière ritualisée, sans en comprendre le sens**. C'est ce qu'exprime Magda (56 ans, divorcée, un enfant, permis C) :

« Chaque mois je dois imprimer l'extrait [de compte bancaire] et l'envoyer au social, c'est tout enregistré. Ils ont tout. J'ai envoyé une fois, et deux jours après je reçois une lettre du social qui dit que je suis obligée de communiquer tous les crédits. Mais je pensais que j'avais déjà communiqué, ils peuvent tout voir sur l'extrait. Excusez-moi des mots, mais c'est vraiment pour nous embêter. [...] La chose qui m'embête, c'est s'ils ont l'extrait, pourquoi je dois communiquer et remplir les fiches, et envoyer les fiches. Pourquoi ils ne font pas les choses plus faciles ? Tout est là, on ne peut pas le cacher. S'il n'y avait pas l'extrait, OK, on doit communiquer, sinon ils vont croire qu'on cache l'argent. Mais si j'envoie chaque mois l'extrait, ils voient, je ne peux pas le cacher. Il y a aucune chance. C'est ces petites choses-là qui sont dures. C'est pour embêter. Je suis déjà triste et frustrée, car je suis dans une situation dans laquelle je ne peux pas travailler. Et en plus de ça, on m'embête avec des petites choses. Ça, c'est trop pour ma tête ».

Cette perte de sens par rapport aux démarches administratives est également attestée par un·e AS : *« Moi je pense qu'il faut surtout rappeler que les bénéficiaires souffrent de la lourdeur administrative, mais tout le monde, les gestionnaires aussi et nous aussi. Moi des fois je me dis si j'étais pas AS, je ne m'en sortrais pas dans les démarches [...] des fois moi je ne comprends pas ce que je suis en train de faire »*. Il ressort ainsi des témoignages

collectés que les usager·ères perçoivent bien souvent cette **charge administrative répétée comme une forme de défiance** à leur égard :

« Au social, faut se mettre à nu. Vous devez rendre des comptes sur tout, sur le moindre twint reçu, il faut tout justifier. Ma sœur m'avait par exemple prêté 1'000 CHF pour meubler mon appartement. J'ai dû tout justifier. Heureusement c'est passé comme un don et le RI a accepté, mais j'ai dû tout expliquer. Faut vraiment tout justifier, c'est lourd, je ne veux pas dire qu'on se sent violé, mais c'est lourd. Faudrait qu'ils fassent un peu plus confiance aux personnes, faut un peu sentir les personnes. Y a des gens qu'il faut contrôler, mais pas tout le monde, qu'est-ce que vous voulez que je cache en plus, je n'avais rien » Silvia (54 ans, divorcée 2 enfants, permis C).

« Au RI, ils veulent vraiment tout tout tout savoir. Ça donne l'impression que soit ils ont pas confiance, soit il y a eu des abus [...] On doit tout montrer. Après, j'avais rien à cacher. J'ai pas de maison cachée, j'ai pas de dette, pas de fortune, pas de biens super chers. Vous voyez, les meubles que j'ai c'est Ikea » (Stella, 55 ans, divorcée, 2 enfants, Suisse).

Si la lutte contre la fraude est souvent mobilisée pour justifier ces démarches répétées, y compris parmi les usager·ères, le fait de se voir assimilé·es de manière répétée à des personnes cherchant de manière frauduleuse à tirer profit du RI a un **retentissement négatif sur l'éligibilité perçue des usager·ères** et sur la perception de la légitimité de leurs propres démarches auprès des services sociaux. Jeremy (24 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) mentionnait par exemple son appréhension à remplir le formulaire mensuel de déclaration de revenus, craignant de ne pas recevoir le RI en cas d'erreur : *« En vrai, c'est flippant un peu. À chaque mois quand j'envoie le truc, je me dis : "Est-ce que j'ai fait un truc mal ?" [...] c'est un peu comme quand tu vas à la douane, même si tu n'as rien à te reprocher, tu as quand même le petit stress de "Est-ce que j'ai fait un truc pas bien ?". »*.

Si l'altération de l'éligibilité perçue est documentée dans la littérature comme un facteur important de non-recours (Kerr, 1983 ; Rosenstein, 2021), notre étude souligne qu'elle a aussi un **effet délétère sur le lien des usager·ères avec les professionnel·les**. En effet, à travers ces démarches administratives, plusieurs répondant·es ont décrit une forme d'asymétrie, voire un rapport de force qui vont à l'encontre du lien de confiance avec les professionnel·les décrit précédemment. Victor (29 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) évoquait à ce titre comment ce lien de confiance s'était dégradé dans le temps du fait que ce dernier ne recevait pas de retour à ses questions qui portaient justement sur les démarches administratives concernant le RI : *« Quand j'ai vu que je commençais à perdre le contact avec le gestionnaire, évidemment, la confiance elle commence à se rompre. Ça, c'est une conséquence, c'est sûr [...] dans les faits ça s'est compliqué quoi »*.

Cette distanciation avec les professionnel·les, cumulée aux différents coûts matériels et symboliques propres à la charge administrative lors du renouvellement du droit au RI, renforce le risque de non-recours, non seulement parce qu'elle favorise le désengagement des usager·ères et le risque que ceux-ci renoncent à leurs droits de manière temporaire ou permanente, mais aussi parce qu'elle restreint la capacité des AS de mener à bien leur rôle et à opérer leur travail d'accompagnement et de traduction des attentes institutionnelles (comme nous l'avons vu dans la séquence précédente) qui est non seulement déterminant dans l'activation du droit au RI, mais aussi dans son renouvellement.

7.2 Les déterminants financiers et le poids d'une précarité qui dure

Si l'appréhension du déclassement social est particulièrement visible en amont de la demande de RI (voir séquence 1, chapitre 5), la phase de maintien de la prestation représente une transformation importante du point de vue socio-économique pour les usager·ères. Plusieurs répondant·es soulignent ainsi que le fait d'être au bénéfice du RI implique un changement de rythme de vie comme l'explique Silvia (54 ans, divorcée, un enfant, permis C) : « *C'était très compliqué d'accepter tout ça. C'était un gros changement de rythme. Ce n'est pas anodin de rentrer au social. Ce n'est pas facile. C'est vrai que le social paie le loyer et nous donne le minimum vital pour vivre, mais ça change beaucoup. C'est dur de réaliser et de changer de rythme de vie [...] C'est un moment difficile, il faut se cramponner et il n'y a personne, c'est compliqué d'être au social* ». Cet extrait vient rappeler ici l'**importance des déterminants financiers (et en particulier le montant du RI) dans cette phase de maintien de la prestation**. En effet, c'est à travers cette séquence que les usager·ères font l'expérience, parfois inédite, de vivre avec le minimum vital. C'est aussi durant cette séquence que les craintes de déclassement social éprouvées précédemment se concrétisent. Au regard de notre enquête, ce changement de rythme de vie est particulièrement prononcé pour les usager·ères qui étaient en emploi ou au chômage avant de recourir au RI, et pour les personnes ayant une charge familiale¹⁵. Ici c'est bien le montant de la prestation qui est en question comme le soulignait Stefan (50 ans, marié, 4 enfants, permis B) à propos de ses fins de mois difficiles lorsqu'il bénéficiait du RI : « *Tu te bats, tu te bats, tu te bats et t'arrives à la fin du mois et tu n'as rien* ». De même, l'expérience de cette précarité financière tout en percevant le RI a également été mise en avant par plusieurs mères célibataires interviewées (voir Encadré 9 ci-après). Nous employons ici à dessein le terme de précarité qui englobe à la fois l'expérience matérielle de la privation de ressources, mais aussi sa dimension subjective qui s'exprime par le vécu de l'incertitude et des difficultés à se projeter dans l'avenir. Ainsi, la phase de maintien de la prestation est marquée par l'**expérience d'une précarité financière qui perdure ou se concrétise, malgré la perception du RI**, ce qui peut avoir un effet décourageant pour les usager·ères, en particulier si on le met en perspective de la charge administrative décrite plus haut. La littérature montre en effet que les *déterminants financiers* sont un facteur explicatif majeur du recours aux prestations sociales et que la conjonction entre des prestations de faible montant et de durée courte ou incertaine favorise le risque de non-recours (Hernanz et al., 2004).

Encadré 9 : Parcours d'une mère célibataire à travers le RI

Stella a 55 ans et a travaillé dans l'entreprise de son mari jusqu'à ce que l'entreprise ferme début 2020, se retrouvant au chômage. Suite à la fermeture de l'entreprise, le couple s'est séparé. Stella est restée en Suisse avec la garde de ses deux enfants, tous deux en formation, alors que son ex-mari a décidé de rentrer dans son pays d'origine. Si la convention de séparation stipule que ce dernier doit verser une pension à son ex-femme, il ne le fait qu'occasionnellement. Quelque temps

¹⁵ *A contrario*, notre enquête tend à montrer que les *déterminants financiers* sont moins présents dans le récit de plusieurs répondant·es parmi les plus jeunes de notre échantillon, pour qui le RI représente plus souvent un premier revenu stable. Des investigations supplémentaires seraient toutefois nécessaires pour confirmer l'incidence des facteurs économiques sur les dynamiques de (non-)recours au RI parmi les jeunes adultes à l'aide sociale.

plus tard, le père demande à la mère de modifier la convention, car il peine à verser l'argent du fait des salaires plus bas dans son pays : *« J'ai accepté, mais j'ai été conne. Au début il me versait régulièrement un peu d'argent puis ensuite il a arrêté et versait très occasionnellement, j'avais à charge l'entièreté des dépenses familiales, et ça encore aujourd'hui »*. À la fin de son droit au chômage, elle est orientée vers le RI, ce qui a des conséquences sur les ressources économiques de la famille. Dans le récit de son expérience au RI, Stella souligne le coût des démarches administratives, la crainte de ne pas recevoir le RI à temps pour payer ses factures et plus globalement, le stress lié au fait de ne pas pouvoir couvrir les dépenses familiales et les répercussions que cela a eu sur ses activités et celles de ses enfants. Elle explique : *« C'est dur d'être une mère célibataire au social. Faut compter chaque fin de mois pour savoir si on peut aller acheter un habit ou une nouvelle gomme à ses enfants [...] le montant est très limite pour une mère de famille seule comme moi. [...] Avec les enfants il y a toujours des dépenses. Des nouvelles chaussures, un nouveau pantalon, car ils grandissent. Ils veulent des habits de marques comme leurs copains. Des nouvelles affaires pour l'école, des sorties. Ce n'est pas évident. Parfois je me retrouvais avec 150 CHF pour finir le mois, ce n'était pas évident, j'ai dû expliquer aux enfants, j'ai été transparente pour qu'ils comprennent. On ne mettait pas un sou de côté. »*. À plusieurs reprises, elle souligne le soulagement d'avoir pu compter sur sa mère qui, de temps en temps, payait les courses ou les habits des enfants. À travers son récit, Stella explique que cette expérience de la précarité économique l'a profondément marquée et l'accompagne toujours, même si elle a depuis quitté le RI et retrouvé un emploi : *« Encore aujourd'hui, quand je vais faire les courses, je fais attention, comme quand j'étais au RI »*.

Le récit de Stella montre comment un passage auprès du RI peut être vécu et assimilé à une forme de précarité financière et comment les configurations familiales pèsent sur ce risque de précarité¹⁶. Plus largement, notre enquête a permis de dégager **deux facteurs qui contribuent à expliquer la perception de cette précarité économique** parmi les usager·ères du RI : il s'agit d'une part des **incertitudes quant au décompte du RI** et du montant de la prestation versée (7.2.1) ; et d'autre part, des difficultés liées aux **fluctuations temporelles dans le versement du RI** (7.2.2).

7.2.1 Les incertitudes quant au décompte du RI

Si comme nous venons de le voir, le montant du RI peut être source de stress d'un point de vue budgétaire, notre étude vient montrer que ce stress est alimenté par le fait que ce montant est appelé à évoluer de mois en mois selon la situation des usager·ères. En effet, comme celle-ci est réexaminée mensuellement, le montant du RI ne peut pas être considéré comme une donnée stable dans le temps. Or, **l'incapacité à anticiper le montant effectif du forfait est vectrice d'incertitude pour les usager·ères**. Ainsi, plusieurs répondant·es nous ont dit ne pas avoir accès aux éléments retenus ou non par les GD dans le calcul de leur forfait, et ainsi recevoir des prestations de montants variables selon les mois et devoir s'en accommoder, sans pour autant en comprendre les raisons. Dans la pratique, **le versement du RI n'est pas assorti d'un décompte permettant d'en saisir le calcul**. L'absence d'un tel

¹⁶ Ce témoignage souligne aussi la dimension genrée du (non-)recours aux prestations sociales (Lucas et al., 2019), exposant plus souvent les mères de familles au double stress de devoir assumer les démarches administratives auprès des services sociaux tout en gérant le budget et les dépenses du ménage.

décompte a été déplorée par plusieurs répondant·es qui y voient un manque de transparence et par extension un manque de réciprocité en regard de la charge administrative et de l'obligation de renseigner qui leur incombe, ce qui vient renforcer le sentiment d'asymétrie décrit plus haut. Comme l'illustre le récit de Victor (29 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) :

« Moi ce que je trouve compliqué, c'est que les versements se font chaque mois, mais ils sont faits un peu dans l'ombre. [...] par exemple, on m'a dit au téléphone qu'une somme avait été retenue pour un versement. [...] Je ne comprenais pas pourquoi, parce que moi je donne toujours les justificatifs et je ne m'attendais pas à voir cette somme en moins. Et donc j'ai écrit un email, j'ai demandé : "Est-ce que vous pouvez m'expliquer, est-ce que je peux avoir un décompte de votre versement ?" Je n'ai pas eu de décompte, pourtant je le demande depuis 3 mois et, tout d'un coup, j'ai eu un versement comme ça qui est apparu de la somme qu'il m'avait retirée, sans explication. Donc c'était 300 CHF à peu près. Donc on m'avait retiré 300 CHF, je me suis manifesté et tout d'un coup, il y a 300 CHF qui ont été injectés sur mon compte en banque, mais je n'ai pas eu d'explication. C'est un petit peu bizarre. Je pense qu'ils doivent lire mes mails, mais ils agissent dans l'ombre. Et ça, je trouve que c'est vraiment dommage ».

Ce témoignage souligne à la fois ce sentiment d'imprévisibilité par rapport au montant du RI, mais aussi une certaine désillusion vis-à-vis de l'institution. Dans le même sens, l'**absence de procédure claire pour questionner les décomptes**, voire l'absence d'interlocuteur·rices ont plusieurs fois été pointées par les répondant·es comme produisant de l'incertitude et du stress autour du forfait reçu. Ce sentiment de frustration et d'incertitude peut également être la résultante de l'application de sanctions qui réduisent, voire suspendent le droit au RI. C'est le cas par exemple de Chantal (62 ans, divorcée, sans enfant, Suisse) :

« L'AS m'appelle pour me convoquer et me dit en arrivant : "On vous amende, vous êtes une voleuse." "Ah bon pourquoi ?" "Parce que vous gagnez 1'000 CHF par mois". Ben oui, car je travaillais comme concierge dans deux immeubles. Je gagnais 600 et 400 CHF. Elle avait mes papiers sous les yeux quand j'ai ouvert mon droit RI, mais elle ne l'a jamais déduit dans mon revenu. Donc, ils m'ont pénalisée. J'ai dû payer 161 CHF par mois au social, plus une amende de 520 CHF et je suis fichée au Château. Donc j'ai pris ça en pleine gueule. Parce que je vous apporte à nu tous mes papiers et vous ne comptez pas la conciergerie. Vous faites mal le calcul et je suis pénalisée ».

Ainsi, que ce soit lors de la découverte mensuelle du montant du forfait effectivement versé, ou plus rarement en cas de sanction, on voit que le montant du RI n'est pas une donnée constante. Ses variations, qui ne sont pas toujours assorties d'explications, sont relativement peu accessibles aux usager·ères et donc sources d'incertitude, ce qui alimente leur précarité financière qui se renouvelle de mois en mois. De plus, les procédures pour pouvoir comprendre le calcul du montant ou avoir accès à un décompte ne sont pas clairement identifiées, ce qui vient raviver les sentiments d'asymétrie et d'*insécurité juridique* vus précédemment. Ainsi, même lorsqu'un droit au RI a été ouvert, les dispositions propres à son renouvellement ne permettent pas aux usager·ères d'anticiper le montant du forfait auquel elles et ils peuvent prétendre, ce qui altère une fois encore leur *sentiment d'éligibilité* et favorise le risque de sorties prématurées.

7.2.2 Des fluctuations temporelles dans le versement du RI

L'examen mensuel du droit au RI passe par une chaîne d'expertise à la croisée de plusieurs services au sein des CSR. Cette chaîne implique une temporalité morcelée autour de plusieurs

acteur·trices qui peut s'étaler sur un temps plus ou moins long selon les périodes. Selon le moment auquel les documents sont transmis, mais également les ressources à disposition, la date du versement est en général envisagée par les CSR entre le 25 et le 30/31 du mois, soit sur une fourchette d'une semaine environ. Toutefois, plus les versements s'éloignent du 25, plus l'attente est interprétée par les répondant·es comme un « retard », générant une certaine pression pour les usager·ères qui se fait particulièrement ressentir au moment de payer les factures. Comme l'explique Stella (55 ans, divorcée, 2 enfants, Suisse) :

« Des fois il y avait du retard dans le forfait. Le problème c'est qu'on a des factures à payer. J'appelais plusieurs fois le CSR pour leur demander. Ils devaient être fatigués de me voir appeler. Je sais que c'était pas de leur faute, car le paiement passe par beaucoup de services, mais du coup on se retrouve avec des factures à payer. Du coup il faut appeler les compagnies pour leur expliquer. En général, ils étaient assez compréhensifs et me disaient de ne pas payer les frais de rappel. Mais faut quand même prendre son téléphone, appeler, expliquer sa situation. Après moi je n'avais pas honte de dire que j'étais au RI, mais pour certaines personnes c'est peut-être pas facile ».

On perçoit à travers les propos de Stella comment ces temporalités croisées peuvent produire une charge mentale additionnelle pour les usager·ères. Si des solutions peuvent être trouvées comme dans le cas de Stella, elles impliquent bien souvent de **devoir dévoiler sa situation et se mettre à nu face à des inconnu·es** (voir la notion de « révélations honteuses » ou *shameful revelations*, Wolff, 2010). Dans des cas plus rares, des retards plus conséquents dans le versement du forfait ont été observés, engendrant également un stress sur le plan financier. C'est le cas par exemple de Victor (29 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) qui explique avoir attendu trois mois avant de pouvoir toucher le RI, donnant à voir une forme de **non-recours temporaire par non-réception du RI**, i.e. lorsque la prestation est demandée, mais pas obtenue, en dépit de l'éligibilité de la personne :

« Quand j'ai enfin été accepté au service social, [...] le gestionnaire m'a dit que c'était très bien, que ça allait aller très vite, que le versement allait se faire très vite. Malheureusement, à partir de là, c'est là que les ennuis ont un peu commencé. Cette personne a mis beaucoup de temps à traiter mon dossier, il ne répondait pas à mes appels, pas à mes mails non plus. Du coup, j'ai dû passer par la première assistante sociale que j'ai rencontrée pour avoir des infos, pour accélérer le processus. Mais cette personne [GD], qui était vraiment normalement ma personne de référence ne répondait plus, elle était vraiment comme un fantôme, c'était très compliqué. Surtout que c'était elle qui faisait les versements, qui validait les versements. Donc je suis arrivé en juillet, et le premier versement que j'ai eu c'était fin octobre [...] j'avais quelques factures en retard, typiquement de l'assurance-maladie tout ça, ils m'ont dit que c'était remboursé. Donc ça n'était pas payé non plus, donc j'ai eu des retards de factures, des rappels d'assurance et d'autres factures que je ne pouvais pas payer que j'ai dû mettre en attente. Donc c'était vraiment compliqué de reprendre contact avec cette personne. J'ai écrit plusieurs mails et à un moment donné [...] j'ai dû m'adresser à la direction pour que ça s'active ».

Les temporalités croisées entre celle du versement et celle de l'urgence de la situation peuvent dès lors engendrer une pression pour les usager·ères qui doivent conjuguer avec les contraintes qui en découlent. Dans certains cas, la perception de ces retards renvoie à la notion de *désaccords temporels (time gap)* et alimente l'impression que les professionnel·les n'ont pas pris la mesure de la détresse des usager·ères, ce qui entrave leur collaboration. Plus largement, l'incertitude qui découle de cette variabilité temporelle dans le versement du RI,

aussi anodine qu'elle puisse paraître, contribue à la précarité financière des usager·ères, en particulier quand cela les place en porte-à-faux avec leurs créanciers.

7.3 Politique migratoire et risques de sorties prématurées

En plus des facteurs classiques identifiés par la littérature sur le non-recours, le maintien de la prestation peut également être mis à mal par des facteurs exogènes au RI. C'est notamment le cas lorsque le **droit à l'aide sociale est entravé par des dispositions légales hors du champ de l'action sociale, créant des formes de non-recours par « exclusion administrative »** (Brodkin & Majmundar, 2010). Dans le cadre de notre enquête, nous avons à nouveau pu observer l'incidence de la politique migratoire, cette fois-ci sur le risque de sorties prématurées du RI. De fait, comme nous l'avons déjà relevé dans la première séquence (voir Encadré 5), la LEI peut constituer un obstacle dans le maintien de la prestation pour les personnes titulaires de permis de séjour (y compris pour celles bénéficiant d'autorisations d'établissement pourtant conçues comme durables) qui, par crainte de perdre leur permis, en viennent à renoncer à leur droit au RI. Cette crainte peut par exemple surgir à la suite de la réception d'un courrier du Service de la population (SPOP) mentionnant que la personne a quelques mois pour trouver un emploi, sans quoi son permis sera révoqué et elle devra quitter le territoire, ou être anticipée en raison d'ouï-dire¹⁷ comme en témoigne Silvia (54 ans, divorcée, un enfant, permis C) : « *J'ai reçu une lettre du SPOP, on m'a dit que si en juillet je n'avais pas trouvé d'emploi je devais partir [...]. Heureusement j'ai trouvé un emploi via ProLog. L'AS avait envoyé une lettre de recommandation* ». Face à l'enjeu majeur que constitue la perspective de perdre son permis de séjour, le risque est alors de **renoncer au RI pour n'importe quel type d'emploi et de retomber dans une forme de précarité financière**. La trajectoire de Basma (voir Encadré 10) illustre ces tensions entre risque d'expulsion et précarisation.

Encadré 10 : Parcours migratoire, (non-)recours au RI et risques de précarité

Basma a 47 ans et possède une formation d'employée de commerce. Elle est séparée de son mari (qui ne l'aide pas financièrement) et a deux enfants âgés de 8 et 13 ans. L'un d'eux est atteint de troubles du spectre de l'autisme qui impactent fortement sa scolarité et son autonomie. Elle est arrivée en Suisse il y a quelques années avec un permis B pour travailler dans l'économie domestique. Basma explique ses difficultés à concilier emploi et vie de famille en tant que mère célibataire. En effet, comme son fils a besoin d'un accompagnement particulier, elle doit régulièrement s'absenter de son travail ce qui entraînera *in fine* son licenciement : « *C'était très difficile de travailler et m'occuper de mon fils. À tout moment l'école m'appelait pour venir le chercher* ». Basma a par la suite « *une très mauvaise expérience du chômage* ». Elle vit mal le fait que son conseiller lui explique que ses diplômes ne sont pas reconnus et qu'elle doit postuler uniquement pour des emplois dans l'économie domestique. Suite à un désaccord avec ce dernier qui l'incite à prendre un emploi situé à plus d'une heure de son domicile alors que son fils a

¹⁷ À cet égard, il importe de souligner que les fausses croyances et les rumeurs en lien avec le risque de perte de permis sont particulièrement opérantes à cette étape du dispositif, ce qui tend à minorer l'expertise des professionnel·les dans l'accompagnement des usager·ères.

« besoin d'assistance pour aller et revenir de l'école et ne peut être laissé seul à la maison, les médecins l'ont même écrit sur son diagnostic », elle quitte le chômage. Son conseiller ORP lui suggère de prendre contact avec le CSR, mais il lui faudra plusieurs mois pour le faire : « J'ai hésité avant de m'inscrire au social. J'ai attendu quelque temps, j'avais peur pour mon permis de travail. Mais avec les factures qui s'accumulaient, j'y suis finalement allée ». Malgré quelques difficultés administratives, et grâce au soutien d'un·e AS qui l'accompagne dans les démarches, elle recourt finalement au RI. Néanmoins, six mois plus tard, elle reçoit une lettre du SPOP : « Je touchais l'aide sociale et je suis étrangère. Si on vient en Suisse, c'est pour travailler, sinon on doit partir, c'est très dur quand on a des enfants. [...] Au bout de six mois, j'ai reçu une lettre d'expulsion. J'étais complètement perdue avec les lois, je ne trouvais pas de travail, je devais m'occuper de mes enfants, j'ai décidé de rentrer ». Toutefois, sa situation ne s'améliore pas, alors après quelque temps, elle revient en Suisse et trouve un emploi dans le secteur du nettoyage. Cependant, en raison des difficultés à concilier son emploi avec son rôle de proche aidante, elle démissionne après quelques mois. Elle sollicite une nouvelle fois le RI et trouve cette fois en parallèle un emploi à 30%. Elle quitte alors le RI et demande les PC Familles. Basma reste éprouvée par ces expériences et confie : « Je ne sais pas si j'arriverai à m'en sortir comme ça pendant longtemps [...] J'ai peur d'être sans emploi, j'ai peur pour mon permis, j'ai peur pour ma famille, c'est pour ça que je suis sortie du social [...] j'avais peur qu'on m'enlève mes enfants. [...] je veux plus toucher le social, j'ai trop peur pour mon permis ».

Ce récit, qui souligne le poids de la LEI sur le risque de non-recours et plus particulièrement sur le risque de sortie prématurée du RI, illustre comment les **périodes de recours et de non-recours se succèdent au sein d'un même parcours, selon le degré de précarité financière et la crainte de perdre son permis de séjour**, qui tantôt poussent à activer le droit au RI, tantôt incitent à y renoncer, dessinant ainsi des **trajectoires de recours au RI discontinues, marquées par une forte incertitude**. Par ailleurs, le témoignage de Basma rappelle aussi dans une perspective intersectionnelle le cumul des désavantages : le fait d'être une mère célibataire, migrante, sans formation reconnue et proche aidante, doublement pénalisée en termes de protection sociale du fait d'être davantage exposée à un risque d'emploi précaire et en même temps restreinte dans son accès à l'aide sociale.

Ce risque de non-recours et de sortie prématurée du RI qui découle de la LEI est également constaté par les professionnel·les rencontré·es, notamment un·e TS du CSP qui faisait le constat suivant :

« On a des situations de sorties précoces [du RI] parce que tout d'un coup c'est le moment de renouveler le permis B et pis les renouvellements de permis B ça peut être des moments compliqués où tout d'un coup la personne panique complètement parce qu'elle reçoit un courrier du SPOP qui demande juste de renseigner sur sa situation financière. [...] Il y a aussi une manière de communiquer de la part des autorités qui fait peur. Je parle des autorités migratoires. Du coup les personnes qui sortent à ce moment-là ne vont plus réussir à payer le loyer et vont revenir plus tard au CSR avec des arriérés de loyer ».

En plus de la charge administrative et des *déterminants financiers* exposés plus haut, notre enquête confirme ainsi l'effet de la politique migratoire sur le risque de non-recours, exposant

tout particulièrement, même si pas exclusivement, les titulaires de permis de séjour à des sorties prématurées du RI et à des parcours d'assistance fragmentés et discontinus.

7.4 Enjeux et défis de l'appui social dans la prévention du non-recours et des sorties prématurées

Durant la phase de maintien de la prestation, le versement du RI peut s'accompagner d'un appui social (art. 24 LASV), dispensé par les AS selon la situation et les besoins des usager·ères. Celui-ci consiste en un suivi individuel régulier qui vise à favoriser l'autonomie sociale et financière des bénéficiaires. Il est fondé sur l'écoute, le soutien, la transmission d'information et de conseils, notamment sur le plan budgétaire et administratif. À ce titre, **l'appui social offre un accompagnement qui permet d'appréhender, avec l'aide de professionnel·les, les contraintes financières et administratives décrites plus haut et se présente donc comme un levier d'action important pour juguler le risque de non-recours** qui en découle. Notre enquête souligne ici encore le rôle tout particulier de l'appui administratif qui peut être fourni par les AS dans le cadre de cette mission d'appui social, que ce soit en lien avec le RI, ou au-delà comme l'explique Jeremy (24 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) :

« Mon AS, du coup, va même au-delà de sa fonction. C'est-à-dire que vraiment, maintenant, quand je reçois des lettres de l'État que je ne comprends pas trop, je peux lui envoyer et elle m'explique. J'avais reçu par exemple une facture d'électricité qui était beaucoup trop élevée, je la lui ai envoyée, elle m'a expliqué ce que c'était, ce que je pouvais faire, c'était vraiment trop cool. Je ne pense pas que ça rentre dans son travail pour le coup. C'est juste super sympa de sa part. Elle m'a vraiment fait un email hyper détaillé sur la facture, ce qu'elle voulait dire... C'est hyper agréable. Si là j'ai un problème législatif, je peux aller la voir, c'est hyper confortable de savoir ça, parce qu'il y a plein de choses qu'on connaît pas sur les lois ou quoi ».

Les professionnel·les rencontré·es insistent sur l'importance de cet appui et son effet positif sur les usager·ères – évitant que les procédures administratives ne les découragent et engendrent du non-recours, voire un endettement – ce qui contribue plus largement à leur autonomisation sur un temps plus ou moins long.

« Il y a quelque chose de très évolutif aussi, parce que c'est notre but d'accompagner jusqu'à l'autonomie, donc des fois au début c'est très très compliqué et on se rend compte qu'il faut beaucoup faire avec et mobiliser des ressources et après petit à petit ça évolue et la personne acquiert quand même de l'autonomie. Des fois on arrive à faire notre travail. C'est vrai que des fois c'est difficile, mais il y en a, je me dis qu'au début c'était vraiment la galère et maintenant en fait ça roule, j'ai moins besoin de les voir, il y a beaucoup plus d'autonomie, ils comprennent mieux quand je leur dis d'apporter ça » (AS, focus group).

Les AS soulignent toutefois que leur mission d'appui social s'est complexifiée au cours des dernières années. Cette difficulté accrue est une conséquence indirecte des réformes récentes dans le domaine de l'action sociale vaudoise décrite plus haut (voir Encadré 2), notamment l'introduction du programme FORJAD et la création des UC. Les deux ont en commun de s'adresser à des publics cibles ayant un potentiel d'insertion professionnelle et/ou une certaine proximité avec le marché du travail. Ils bénéficient ainsi d'appuis sociaux spécifiques, dispensés respectivement par les AS des UC ou par les AS des CSR qui, selon l'organisation de ces derniers, sont regroupé·es au sein d'Unités JAD. *A contrario*, les publics

du RI concentrent des situations particulièrement complexes, révélant un rapport à l'emploi plus souvent ténu. Il en résulte pour les AS dit·es « généralistes » une **charge accrue liée à la concentration de ces situations complexes et de facto plus éloignées du marché du travail au sein de leur portefeuille**, requérant de leur part un accompagnement social plus soutenu. Comme vu dans le chapitre précédent, ces situations se caractérisent généralement par un degré d'autonomie restreint et/ou par un degré de complexité élevé qui peut résulter d'un cumul de problématiques (social, santé, économique, familial, logement, juridique, etc.) plus souvent marquées par l'urgence (risque d'expulsion, hospitalisation, etc.). Ce constat n'est pas sans conséquence sur le travail des AS qui doivent ajuster leur suivi en fonction des besoins et de l'urgence qui le caractérisent. Cette AS explique : *« Je pense que la complexité elle est plutôt en lien avec l'urgence. Quand tout explose en même temps dans une situation, prenons un exemple extrême : le logement, ça peut vite devenir compliqué en termes de complexité »*. Notons encore que ce cumul de problématiques requiert également plus souvent un travail en réseau avec les différents acteur·rices de la protection sociale et de la santé, et parfois au-delà, ce qui induit des coûts de coordination accrus pour les AS dit·es « généralistes ».

À la lumière du potentiel crucial de l'accompagnement social dispensé par les AS en matière de lutte contre le non-recours, et en regard de la complexification des tâches décrites ci-dessus, cette section vise à éclairer les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de la mission d'appui social et leurs répercussions sur le maintien du droit au RI des usager·ères et le risque de sorties prématurées. Cette section est organisée en trois parties : la première renvoie à un **déficit d'encadrement de la mission d'appui social qui entrave sa mise en œuvre** (section 7.4.1) ; la deuxième revient sur les **lacunes de coordination interprofessionnelle et les difficultés induites par la rotation du personnel qui entravent le déploiement de l'appui social** et sa capacité à prévenir le risque de non-recours (section 7.4.2) ; la troisième souligne le **besoin d'appui social et administratif lors des sorties du RI et des transitions vers d'autres régimes de prestations** (section 7.4.3).

7.4.1 Déficit d'encadrement de la mission d'appui social

Du point de vue des AS rencontré·es, leur mission d'appui social souffre d'un déficit d'encadrement qui entrave leur activité et son potentiel en termes de lutte contre le non-recours. Ce déficit d'encadrement revêt plusieurs dimensions. Il renvoie tout d'abord à la comptabilisation des situations suivies. Les AS rencontré·es mentionnent à ce titre le rôle de la « gestion dynamique » des dossiers qui détermine au *pro rata* du taux d'activité le nombre de dossiers attribués aux AS (100 dossiers pour un 100% avec au minimum 50 dossiers de suivis actifs). Cette **gestion dynamique ne permet toutefois pas de rendre compte de la diversité des situations suivies et particulièrement des plus complexes d'entre elles**. Comme l'explique un·e AS :

« Le problème aussi des quotas, du portefeuille, du calcul, c'est que ça ne prend pas en compte la lourdeur effective dans le dossier, c'est-à-dire que parfois on a des dossiers où on est en appui social, où c'est tranquille, ça roule, la personne vient aux rendez-vous, il y a des démarches en cours, mais ce n'est pas la mort, ce n'est pas particulièrement compliqué, la situation n'est pas en train d'exploser tous les deux mois. Et il y a des dossiers qui vont compter exactement la même chose, mais qui sont des suivis beaucoup plus lourds, qui demandent beaucoup plus de travail, en dehors même des rendez-vous, parce que ce n'est pas juste le travail quand on voit

les gens, ça demande beaucoup plus de démarches administratives et le problème c'est que ce n'est pas quantifiable et du coup parfois on va être en sur-quota, mais en fait, ça roule, ça marche, ce n'est pas l'angoisse et parfois on va être en sous-quota, donc avec moins que notre quota calculé et ça va être l'enfer, on ne s'en sort pas, on est en hyper retard sur tout et du coup c'est hyper difficile, parce que ce n'est pas quantifiable » (AS, focus group).

Le mode de comptabilisation et d'attribution des dossiers décrit ici peut conduire à des périodes de surcharge qui engendrent des retards et entame la réactivité des AS, leur capacité à ajuster leur suivi aux besoins individuels, et donc par extension à veiller au maintien de l'activation du RI, en particulier pour les usager·ères susceptibles de décrocher. Notons encore que la succession chronique d'épisodes de surcharge est source de stress et de pénibilité au travail pour les AS, ce qui nuit à l'accomplissement de leur mission sur le long terme. Ainsi, les AS rencontré·es soutenaient l'idée d'une meilleure pondération des dossiers afin de linéariser leur activité et offrir une plus grande correspondance entre travail prescrit et réel et ainsi favoriser leur disponibilité pour l'appui social, comme l'illustre cet extrait :

« Il faut pouvoir mettre des notes aux dossiers et qu'ils aient une pondération différente en fonction de la complexité de la situation, mais parfois, il n'y a rien. On compte en termes de dossiers payés, donc une famille, un dossier, donc on va avoir un dossier qui est une personne seule, et parfois un dossier ça va être un couple avec trois enfants mineurs, du coup, la charge de travail ne va pas être pareille non plus, il faudrait réfléchir à une pondération en fonction de la complexité de la situation, rien que le nombre de personnes dans le dossier » (AS, focus group).

De plus, pour les AS rencontré·es, le déficit d'encadrement de l'appui social découle également d'**ambiguïtés au niveau du cadre réglementaire et des mécanismes de financement des CSR¹⁸ qui tendent à focaliser l'attention sur le RI et les dossiers financiers**. Ainsi, la hiérarchisation entre le RI, en tant que « prestation absolue » et l'appui social conçu comme « prestation relative¹⁹ » (art. 2 LASV) induit des effets potentiellement désincitatifs dans la mise en œuvre de ce dernier, en particulier quand il n'est pas assorti d'un dossier financier. En effet, selon l'article 25 de la LASV, « l'appui social s'adresse à toute personne en difficulté ». Toutefois, la Directive sur l'appui social et l'insertion, qui en précise le cercle des bénéficiaires – soit « toute personne en difficulté [...] domiciliée ou en séjour dans le canton et qui dispose d'un titre de séjour valable ou en cours de renouvellement, à l'exception des personnes visées par la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers » (DGCS, 2023, p. 2) – stipule que « l'appui social est alloué en priorité aux bénéficiaires du RI » (*ibid.*). Ainsi, si l'appui social est théoriquement accessible à toutes les personnes en difficulté répondant aux critères décrits ci-dessus, cette mission est indirectement subordonnée au RI. Pour les AS interviewé·es, cette ambiguïté concernant le statut de l'appui social débouche sur des pratiques divergentes, que ce soit entre les AS, mais aussi plus largement entre les CSR. À ce titre, elles et ils ont souligné le rôle important des directions de CSR dans le déploiement ou non de cette mission, comme l'explique un·e AS :

« C'est vrai qu'il y a tellement de spécificités de chaque CSR sur les manières de faire. Du coup j'ai l'impression qu'on ne peut presque pas comparer les chiffres d'un CSR à l'autre. Il y a aussi peut-être plus de CSR qui ont des dossiers non financiers et d'autres qui font beaucoup moins

¹⁸ Cette problématique est connue de la DGCS qui mène actuellement des réflexions à ce propos.

¹⁹ En tant que « prestation relative », l'appui social est une prestation obligatoire, mais dont le volume est déterminé par les autorités d'application, en l'occurrence les CSR.

[...] Du coup, ça peut poser problème quand il y a des transferts de dossiers entre CSR, parce que tout d'un coup la personne dit : "Mais on faisait pas comme ça avant". » (AS, focus group).

En plus de ces inégalités de traitement et de l'effet déroutant qu'elles peuvent avoir sur les usager·ères, cette diversité de pratiques renvoie une fois encore à la question du portefeuille des AS et de la reconnaissance de la mission d'appui social par les directions de CSR et par la DGCS plus généralement. Comme l'exprimait un·e AS :

« L'appui social c'est censé être une prestation d'un CSR, mais il n'est pas vraiment reconnu, il n'est pas vraiment compté puisqu'il n'est pas financé au niveau du RI, donc il n'y a pas tellement d'encouragement non plus. L'AS qui propose un appui social, avec un dossier qui est non financier, bah ça va être un dossier en plus des autres concrètement, donc c'est aussi voilà, ça va dépendre du timing. En général si on constate qu'il y a besoin, que la demande est claire, on va de toute façon le faire, mais voilà, c'est vrai que c'est des dossiers qui ne sont pas reconnus. Donc c'est bien que ce soit une prestation d'un CSR, mais faut qu'elle soit reconnue aussi » (AS, focus group).

Ces propos soulignent l'effet des conditions-cadres décrites plus haut qui, du point de vue des AS, peuvent avoir en retour un effet désincitatif dans la mise en œuvre de l'appui social, et plaide pour un pilotage étendu en matière d'appui social, au sein des CSR et l'échelle du canton. Un tel *monitoring* permettrait à la fois d'uniformiser l'offre d'appui social et de renforcer son potentiel préventif en tant que levier d'action contre le non-recours.

7.4.2 Lacunes de coordination interprofessionnelle et besoin de personnes référentes

Comme nous l'avons vu dans la phase d'instruction de la demande (voir chapitre 6), notre enquête révèle que durant la phase de maintien de la prestation, la mission d'appui social peut également être freinée par un **déficit de coordination interprofessionnelle**. Le manque de communication entre AS et GD peut ainsi aboutir à des formes de non-recours temporaires, et ce en dépit de l'appui social dispensé. Comme le rapporte cet·te AS :

« C'est vrai qu'on essaie vraiment de favoriser la collaboration déjà à notre échelle, entre les gestionnaires et nous [AS], mais, encore une fois, c'est propre à chaque personne. Parfois on n'est pas toujours averti·e de ce qu'ils font et tout à coup, il y a un dossier qui se ferme et on l'apprend trois mois plus tard, alors que nous, on a clairement des contacts avec la personne bénéficiaire, on ne savait juste pas qu'elle ne donnait pas les documents » (AS, focus group).

Les AS rencontré·es soulignent par ailleurs qu'en l'absence d'une formation dans le domaine du social, les GD ne sont pas équipé·es pour apprécier le degré d'autonomie des usager·ères et la manière dont elles et ils vont appréhender leurs courriers et la charge administrative qui en découle :

« Nous, on intervient effectivement lorsqu'ils [les GD], n'ont pas le temps, je pense qu'il y a aussi une question de surcharge, ils n'ont pas le temps de voir les bénéficiaires en entretien pour leur expliquer quel papier, quel truc, et je pense qu'ils ont aussi la représentation que c'est notre rôle et du coup, quand ils reçoivent quelque chose qui est faux, bah eux ils envoient des courriers, ils ont des courriers déjà tout faits, en mode "C'est faux, il faut ça", point. Ils envoient un courrier et après c'est livré à la personne qui doit se débrouiller pour comprendre le courrier, pour le traduire s'ils ne comprennent pas la langue » (AS, focus group).

On observe ainsi un **risque de triangulation qui renforce la charge administrative** décrite plus haut, là où une collaboration rapprochée entre AS et GD permettrait de résoudre ces difficultés dans le cadre de l'appui social. Durant les *focus groups*, plusieurs propositions ont été évoquées pour favoriser ce rapprochement : instaurer des colloques d'équipe, faire des entretiens en binômes, voire mettre systématiquement l'AS en copie des courriers adressés aux usager·ères comme c'est le cas dans certains CSR. Certaines fonctionnalités de MAORI²⁰ sont également mentionnées à cet égard, mais leur potentiel paraît restreint du fait qu'elles ne sont pas systématiquement employées et que les informations utiles ne sont pas nécessairement saisies.

Au-delà du seul enjeu de la collaboration interprofessionnelle, il ressort de manière récurrente des entretiens avec les usager·ères, le besoin d'un·e référent·e clairement identifié·e, de type *case manager*. La littérature montre en effet que la **multiplicité des interlocuteur·ices accroît les coûts administratifs tels que décrits plus haut et favorise le risque de non-recours**. À ce titre, notre enquête rappelle que les changements de répondant·es (AS ou GD) peuvent impacter négativement le suivi des dossiers et altérer une fois encore l'accompagnement des usager·ères. Comme l'explique Brigitte, mère d'un jeune adulte de 24 ans (célibataire, sans enfant, Suisse), et qui l'a accompagné dans ses démarches auprès du RI :

« [Concernant les AS] alors là, ça a changé au moins 12 fois [...] je dis 12 fois, c'est largement exagéré, mais il y a eu plusieurs fois des changements. Le fait de devoir recommencer, d'avoir d'autres discours [...] c'est comme s'il fallait recommencer le processus. Donc c'était un peu difficile quand même [...] Il y a eu une fois, il a dit : "Ah cette fois, je crois qu'on tient le bon bout". Il m'a dit : "Je crois qu'il [l'AS] a vraiment compris mes besoins et comment j'ai besoin d'avancer". Puis en fait, il l'a vu deux fois et puis c'était terminé. [...] Franchement, à un moment j'ai douté s'il ne se fabriquait pas des problèmes [...], mais c'était des signatures différentes, parce qu'il me montrait les courriers et puis effectivement, les téléphones, c'était des voix qui changeaient. Et des discours qui étaient différents ».

On voit ici comment le *turnover* au sein des équipes professionnelles amène les usager·ères à devoir se présenter de multiple fois, à dévoiler leur situation de manière répétée, reconstruire un lien de confiance, les exposant au passage à des divergences de discours et de pratiques qui alimentent leur *insécurité juridique*. Cette discontinuité vient ainsi renforcer la charge administrative et le sentiment d'être déconsidéré·es, décrits plus haut, ce qui favorise une fois encore le risque de décrochage des usager·ères.

7.4.3 L'accompagnement des sorties du RI et des transitions de régimes

Notre enquête a enfin permis de mettre en évidence le **rôle de l'appui social lors des sorties du RI et notamment des transitions vers d'autres régimes de prestation**. En effet, ces transitions peuvent s'avérer délicates, car elles exposent les usager·ères à une autonomisation sur le plan financier et administratif, comme l'explique Stella (55 ans, divorcée, 2 enfants, Suisse) : *« C'était un peu une claque quand je suis sortie du RI. Fallait tout payer et tout gérer l'admin et les factures »*. Dans les faits, si le cadre réglementaire prévoit que l'appui social peut s'étendre au-delà du versement du RI, les *focus groups* avec les

²⁰ Nouveau système informatique de gestion du RI, introduit en 2021.

professionnel·les ont une nouvelle fois souligné la difficulté de dégager suffisamment de temps pour accompagner les usager·ères après leur sortie du dispositif. Comme le résume un·e AS :

« S'il n'y a pas d'aide financière, on va plutôt voir si on peut orienter ailleurs ou leur dire de se débrouiller tout seul. Je sais qu'on n'aime pas trop ces situations, parce qu'encore une fois, ils ne rentrent pas trop dans le quota, on n'a pas forcément le temps. Après, on sait qu'il y a l'écrivain public qui peut aider si jamais, s'il faut faire des courriers ou autre, mais enfin voilà, on réoriente. Ce sont des solutions bancales » (AS, focus group).

Derrière ces solutions dites « bancales », le risque pointé par professionnel·les est que les personnes ne parviennent pas à faire face à leur charge administrative et financière et qu'elles retombent dans des dynamiques d'endettement et de précarisation qui, à terme, pourraient les reconduire à devoir solliciter l'aide sociale. Le parcours de Frida (55 ans, célibataire, sans enfant, permis B) illustre ce risque. Il y a trois ans, alors qu'elle bénéficiait d'un CDI dans le domaine du nettoyage, elle a fait appel au RI pour la première fois en raison d'une facture de Serafe de 1'500 CHF, mais on lui a répondu qu'elle n'était pas éligible au RI en raison de son revenu. Elle a alors démissionné pour intégrer le RI grâce auquel elle est parvenue à stabiliser sa situation. Suite à un stage, elle a retrouvé un emploi et confiait : *« J'étais très soulagée lorsque j'ai quitté le social la première fois »*, mais avouait qu'en raison de la précarité de ce nouvel emploi (travail sur appel dans l'économie domestique avec des revenus variables et irréguliers), elle s'était à nouveau endettée. Après un an, elle s'est alors tournée vers le chômage qui l'a réorientée vers le CSR où elle perçoit à nouveau le RI, ce qui vient raviver de fortes craintes concernant son permis de séjour. On retrouve ici le risque de sorties prématurées, produisant des parcours discontinus, marqués par la précarité et l'incertitude (voir section 7.3).

Le besoin d'appui social à la sortie du dispositif a été particulièrement souligné, par les répondant·es, usager·ères, comme les professionnel·les, dans le cas de **transitions vers d'autres régimes de prestations**. Il s'agit en effet de moments critiques qui peuvent être marqués par des formes de non-recours du fait que les personnes sont confrontées à un nouvel environnement administratif. Ceci peut inclure des transitions vers d'autres prestations à l'échelle d'une même ARAS, comme les PC Familles. Ainsi, Stella (55 ans, divorcée, 2 enfants, Suissesse) mentionne que depuis sa sortie du RI, elle est potentiellement éligible à des PC Familles, mais n'y recourt pas faute de temps et en raison de contraintes d'horaire : *« C'est dur de trouver le temps. Je dois le faire pendant les vacances. Car la journée c'est des horaires de bureau et je travaille. Faudrait qu'il y ait une ligne ouverte à midi pour pouvoir les appeler. Après je n'ai pas toujours envie de faire ça sur mon temps de pause, j'ai que 45 minutes à midi »*. Ainsi, même pour les personnes ayant déjà bénéficié de prestations sociales, le recours à d'autres prestations n'est pas automatique. Ici à nouveau un **appui social et administratif pourrait jouer un rôle important en matière d'activation des droits**, comme l'explique cette AS : *« Pour les PC Familles, il n'y a aucun accompagnement social, pas d'AS, ça n'existe pas, du coup il suffit que les personnes aient encore des difficultés... moi j'ai ouvert récemment un suivi pour une personne qui est en PC Familles, parce que je sais qu'elle ne peut solliciter rien d'autre »*. Notre enquête a mis en évidence des besoins similaires lors de la transition vers la rente-pont. Ainsi, Chantal (62 ans, divorcée, sans enfant, Suissesse) raconte qu'après plusieurs années passées au RI, elle a dû solliciter de l'aide sur le plan administratif lors de son passage à la rente-pont :

« Quand je suis passée à la rente-pont, j'ai un peu pété les plombs. Parce qu'on recommence [les démarches administratives]. J'ai demandé à ce qu'on me mette quelqu'un du social pour m'aider. J'ai dû sortir trois classeurs d'admin. pour trouver un papier. C'était terrible. Mais on m'a dit « Vous être trop bien pour avoir une aide ». Du coup je suis descendu chez un pote avec l'enveloppe fermée et il m'a aidé et m'a expliqué. Mais ce n'était pas évident ».

Pour les répondant·es rencontré·es les plus jeunes, le passage au régime des bourses d'études s'avère souvent problématique. C'est ainsi que Brigitte décrit la sortie du RI de son fils (24 ans, célibataire, sans enfant, Suisse) qui souhaitait entamer une maturité professionnelle : *« C'était brutal, avec zéro perspective. [...] Le pire, c'était quand même ce discours du passage du RI à la bourse "Sans aucun problème, il n'y a rien à faire, votre dossier suit". Je l'ai entendu, il l'a entendu, mais ce n'est pas du tout ça. Mais on ne s'est pas documenté, on a probablement été un peu naïfs »*. Dans les faits, la demande de bourse a été rejetée et Brigitte décrit les difficultés de son fils qui s'est retrouvé au commencement de sa formation, sans RI et sans bourse.

Enfin, ces moments de transitions peuvent également concerner des prestations fédérales. Un·e AS décrit ainsi le manque d'appui social pour les usager·ères qui quittent le RI suite à l'octroi d'une rente AI :

« Moi, ce que je me pose comme question aussi, parce que je suis un peu confronté·e à ce genre de situation en ce moment, c'est : oui, très bien, mais après le CSR ? Parce qu'il y a plein de gens qui partent avec l'AI, avec ce genre de chose. Après Pro Infirmis, ils font un peu un suivi, mais ils font ce qu'ils peuvent aussi et ils ne peuvent peut-être pas toujours offrir l'accompagnement avec autant de proximité. Et nous, on ne peut pas garder que des dossiers non financiers qui sont plus censés être chez nous non plus » (AS, focus group).

Les sorties du RI et les transitions qui les caractérisent illustrent les limites du fonctionnement en silo des politiques sociales suisses. Elles mettent par ailleurs en exergue la question du rôle et des limites de l'appui social pour les personnes qui ne sont pas ou plus éligibles au RI et soulèvent un double enjeu. D'une part, il existe un risque de paupérisation à la sortie du RI, en particulier pour les personnes qui réintègrent le marché du travail via des emplois précaires, mais aussi pour celles ayant des difficultés sur le plan administratif et budgétaire et qui, laissées à elles-mêmes, sont exposées au risque d'arriérés de paiement et d'endettement. À ce titre l'appui social peut jouer un rôle préventif face au risque de sorties prématurées du dispositif, et par extension de réinscription au RI. D'autre part, comme nous l'avons observé, même des personnes qui ont l'expérience du RI et qui sont déjà en contact avec le réseau d'action sociale local peuvent se retrouver en situation de non-recours lors de la transition vers une autre prestation, pointant ainsi les limites de la mission d'orientation des services sociaux. Face à ce risque de non-recours, un appui social et administratif orienté sur la coordination des différents régimes sociaux se présente une fois encore comme un vecteur d'activation des droits sociaux.

7.5 Synthèse de la séquence 3

Le présent chapitre s'est intéressé aux facteurs pouvant entraver le maintien du droit au RI, exposant les usager·ères pourtant éligibles à la prestation à des formes de non-recours temporaires (suspension de la prestation) ou pérennes (sortie prématurée du dispositif). Parmi les facteurs de risque qui caractérisent cette séquence, les coûts administratifs liés au

renouvellement mensuel de la prestation, ainsi que les *déterminants financiers* se distinguent fortement. Nous avons vu en effet que la répétition mensuelle de la charge administrative tend à peser sur les usager·ères, au-delà du seul cas des personnes ayant une faible autonomie administrative, mais aussi sur les professionnel·les. À terme, la réitération de cette charge administrative peut engendrer un risque de non-recours temporaire (que ce soit par non-complétion des démarches du côté des usager·ères ou par non-réception en cas de retards dans le versement de la prestation du côté de l'administration), voire de sorties prématurées. Ainsi, nombre de répondant·es rapportent une usure liée à ces démarches, à la justification de leurs dépenses et entrées d'argent, au temps, mais aussi aux coûts parfois nécessaires à la collecte des pièces justificatives requises. L'analyse montre que l'incapacité à saisir le sens de certaines requêtes tend à renforcer leur pénibilité, qui apparaît d'autant plus inadéquate que les personnes se perçoivent comme vulnérables et démunies. Un vœu de simplification ressort globalement des témoignages recueillis, avec notamment une meilleure prise en compte des possibilités offertes par le numérique. Par ailleurs, l'usure liée à la répétition des démarches se joue aussi sur un plan plus symbolique, plusieurs répondant·es percevant ces démarches mensuelles comme une forme de contrôle, voire comme le signe d'une défiance de la part de l'administration, ce qui nuit au *sentiment d'éligibilité* des usager·ères et instaure une distance qui nuit au travail d'accompagnement social opéré par les AS. On constate ainsi paradoxalement que pour certain·es usager·ères, l'expérience du RI est vécue comme une perte d'autonomie.

Parallèlement, notre analyse souligne le rôle des *déterminants financiers* dans cette phase de maintien de la prestation. On observe ainsi comment le fait de vivre avec le minimum vital vient matérialiser la crainte de déclassement social redoutée en amont, en particulier parmi les personnes qui avaient un emploi avant d'émarger à l'aide sociale, ou parmi celles qui ont une famille et notamment des enfants à charge. La difficulté à subvenir à leurs besoins, et plus largement, la perception d'une précarité financière qui perdure malgré le fait de bénéficier du RI tendent à altérer l'*utilité perçue* de la prestation, en particulier quand elle est mise en perspective de la charge administrative décrite plus haut. Notre enquête a permis de dégager deux facteurs qui contribuent à expliquer la perception de cette précarité économique parmi les usager·ères du RI et qui, par extension, entretiennent le risque de non-recours. D'une part, il y a les incertitudes quant au décompte du RI. En effet, en l'absence d'un décompte détaillé, les répondant·es rapportent des difficultés à saisir le calcul du montant versé et ses variations mensuelles, ce qui contribue à alimenter leur sentiment d'*insécurité juridique*. Certain·es soulignent encore que les canaux pour questionner ces variations sont peu clairs, ce qui tend à nourrir une asymétrie entre la rigueur du devoir d'information endossé auquel sont soumis·es les usager·ères et les informations parfois partielles obtenues auprès de l'administration. D'autre part, les fluctuations temporelles dans le versement du RI, même si elles ne dépassent généralement pas une semaine, peuvent contribuer à mettre sous pression les usager·ères vis-à-vis de leurs créanciers, les obligeant parfois à révéler qu'elles et ils sont au bénéfice du RI et dans l'attente du versement de ce dernier. Ces aléas sont source d'incertitude et de stress, deux caractéristiques de la précarité financière.

Ainsi, la combinaison des coûts matériels et symboliques élevés associés à la répétition de la charge administrative de justification du droit au RI, et du poids des *déterminants financiers* (expérience de la précarité, baisse du niveau de vie, montant et versements incertains du forfait, etc.) contribue à éclairer le risque de non-recours dans la phase de maintien de la

prestation. Ce risque apparaît d'autant plus élevé que les usager·ères sont au bénéfice d'un permis de séjour, la LEI induisant une forme d'*exclusion administrative* qui entrave le droit à l'aide sociale. Il en résulte pour cette catégorie de publics une probabilité accrue de sorties prématurées du dispositif, assortie d'une plus grande exposition au risque d'emploi précaire et d'endettement, contribuant ainsi à produire des trajectoires fragmentées et discontinues où se succèdent les séquences de recours et de non-recours, vers des formes de pauvreté et d'assistance chroniques.

Nous nous sommes alors demandé dans quelle mesure l'appui social offrait un accompagnement qui permet d'appréhender, avec l'aide de professionnel·les, les contraintes financières et administratives décrites plus haut et quels facteurs entravent sa mise en œuvre et sa capacité à juguler le risque de non-recours. Il est ainsi apparu que l'appui social généraliste (hors UC et FORJAD) s'est complexifié au fil des réformes de l'action sociale vaudoise pour se concentrer sur des publics RI *de facto* plus éloignés du marché du travail, exigeant un suivi soutenu, plus souvent marqués par l'urgence et par un cumul de problématiques, et qui engendrent par la même occasion plus de coûts de coordination avec le réseau d'action sociale et sanitaire. Si l'enquête confirme le rôle de l'appui social dans le maintien du droit au RI et la prévention du non-recours, elle a également permis d'identifier un certain nombre de limites dans sa mise en œuvre. Tout d'abord, les mécanismes de comptabilisation et d'attribution des dossiers ne tiennent pas compte de la complexité des situations suivies par les AS, ce qui peut induire des périodes de surcharge qui impactent négativement l'activité d'appui social. Les AS rencontrées ont ainsi émis le souhait d'une meilleure pondération des dossiers, afin de linéariser leur activité, mais aussi pour favoriser leur réactivité, parfois nécessaire au maintien de la prestation financière. Plus largement, des ambiguïtés au niveau du cadre réglementaire et financier ont été pointées par les professionnel·les rencontrées, percevant des effets potentiellement désincitatifs dans la mise en œuvre de l'appui social, en particulier quand il n'est pas assorti d'un dossier financier. Ces ambiguïtés alimentent par la même occasion des pratiques divergentes en matière d'appui social, que ce soit entre les AS, mais aussi entre les CSR et plaident pour un pilotage étendu afin d'uniformiser l'offre d'appui social et de renforcer son potentiel préventif en tant que levier d'action contre le non-recours.

De plus, l'enquête a également mis en évidence les effets délétères du manque de coordination interprofessionnelle (comme vu au chapitre 6) qui peut induire des triangulations entre AS, GD et usager·ères qui renforcent la charge administrative. En plus de nuire au déploiement de la mission d'appui social, il apparaît plus généralement que la multiplication des interlocuteur·rices – qui peut également être alimentée par la rotation du personnel – accroît les *coûts administratifs* qui pèsent sur les usager·ères. Ces dernier·ères sont alors exposée·es à une probabilité accrue de pratiques et discours divergents, généralement perçus comme des contradictions, ce qui alimente leur sentiment d'*insécurité juridique* et renforce encore le risque de non-recours.

Enfin, les données collectées mettent encore en lumière le besoin d'appui social et administratif lors des sorties du RI et des transitions vers d'autres prestations sociales. Les AS rencontrées rapportent en effet des difficultés à dégager suffisamment de temps pour accompagner les usager·ères après leur sortie du dispositif (pour les mêmes motifs qu'exposés ci-dessus), bien que cet accompagnement s'avère parfois nécessaire. En ce sens, l'enquête souligne les difficultés rencontrées par les usager·ères au moment de quitter le RI,

conduisant dans certains cas à une réinscription au RI ultérieurement. Ainsi, l'appui social et administratif se présente une nouvelle fois comme un précieux levier, pour, d'une part, favoriser l'autonomisation des personnes et éviter qu'elles ne soient à nouveau confrontées à des dynamiques d'endettement et de précarisation. Il permet, d'autre part, d'accompagner les changements de régimes sociaux qui sont des moments critiques, souvent marqués par des formes de non-recours en raison du fonctionnement en silo des politiques sociales suisses et du fait que les personnes sont confrontées à un nouvel environnement administratif. L'enquête montre en somme que le travail d'orientation ne suffit pas toujours et qu'un accompagnement actif peut s'avérer crucial pour s'assurer de l'activation des droits sociaux, qu'il s'agisse du droit au RI (comme on l'a vu au chapitre précédent) ou à d'autres prestations sociales.

À la lumière de ces constats et des formes de non-recours qui caractérisent la phase de maintien de la prestation, la présente enquête a permis de dégager quatre leviers d'action ainsi que le point de vigilance suivant :

3.1

Simplification administrative du maintien de la prestation, permettant d'alléger le fardeau de la preuve qui pèse sur les usager·ères, mais aussi de dégager du temps pour les professionnel·les pour d'autres tâches comme l'appui social. À l'instar d'un projet pilote mené avec succès dans le canton de Genève²¹, une telle simplification pourrait reposer, d'une part, sur une **forfaitarisation étendue**, offrant une plus grande autonomie budgétaire aux usager·ères et, d'autre part, sur un **ralentissement de la fréquence de l'activité de contrôle**, par exemple sur une base semestrielle au lieu de mensuelle, conférant une meilleure capacité à se projeter dans l'avenir. Parallèlement, une **modernisation des canaux de transmission des pièces justificatives** incluant la possibilité de transferts électroniques diminuerait les coûts associés à ces démarches pour les usager·ères et favoriserait la numérisation des dossiers du point de vue de l'administration.

3.2

Transmission d'un décompte détaillé lors du versement du RI. Ceci permettrait aux usager·ères de saisir plus clairement les éléments retenus ou non par l'administration dans le calcul du forfait. À noter que ceci pourrait être facilité par le levier d'action 3.1. Parallèlement, une meilleure information des usager·ères quant aux canaux de communication pour pouvoir questionner le décompte et le mode de calcul du forfait contribuerait également à diminuer leur *insécurité juridique*.

²¹ <https://rapportsannuels.hospicegeneral.ch/2023/accompagnement-et-integration-sociale/un-nouvel-accompagnement-social-avec-la-prochaine-loi-sur-laide-sociale/>

3.3

Développement des échanges et de la coordination interprofessionnelle entre AS et GD (2). Dans le prolongement du levier d'action 2.3, nous suggérons ici de renforcer la coordination interprofessionnelle pour mieux détecter les situations à risque de non-recours, favoriser le maintien de la prestation et le suivi des usager·ères. À ce titre, il importe également de permettre à ces dernier·ères de pouvoir identifier simplement leur référent·e, notamment en cas d'absence ou de rotation du personnel.

3.4

Reconnaissance accrue et formalisation des missions d'appui social et d'appui administratif parallèlement au versement du RI et à la sortie du dispositif. Dans le prolongement du levier d'action 2.2, nous suggérons ici de formaliser la mission d'appui social durant la phase de maintien de la prestation et dans les moments de transition à la sortie du RI. L'objectif est de favoriser la mise en œuvre de la mission d'appui social, en particulier quand elle n'est pas assortie d'un dossier financier en lui assurant une dotation suffisante. Ceci passe par : (i) une clarification des mécanismes de financement de l'appui social ; (ii) une meilleure pondération dans l'attribution des dossiers selon leur degré de complexité ; (iii) un *monitoring* étendu en matière d'appui social, notamment pour les dossiers non financiers.



Enfin, même si la politique migratoire dépasse le champ d'action de l'aide sociale vaudoise, un **point de vigilance concernant les effets de la LEI sur l'accès au RI des personnes au bénéfice d'un permis de séjour** semble crucial. Au regard du risque accru de non-recours auquel elles sont exposées, il convient de faire tout particulièrement attention à la manière de les accompagner et de les informer de leurs droits, en veillant à ne pas renforcer leur *insécurité juridique* et l'effet désincitatif découlant de la LEI.

Pris ensemble, ces leviers d'action et ce point de vigilance permettent de favoriser le maintien de la prestation et d'éviter les risques de non-recours temporaire (*non-demande* ou *non-réception*) et de sorties prématurées du dispositif. Ils permettent par ailleurs de déplacer le poids de l'activité de contrôle et des *coûts administratifs* associés pour recentrer les ressources sur l'appui social, renforçant au passage l'*éligibilité perçue* des usager·ères tout en diminuant leur *insécurité juridique* ainsi que les effets négatifs des *déterminants financiers* et de la précarité financière. Un appui social étendu, notamment lors des phases de sortie du RI et de transition vers d'autres régimes sociaux, contribue par extension à l'activation des droits sociaux des personnes concernées et à la réduction des risques de précarisation et de réinscription ultérieure au RI.

8 CONCLUSION

Mise en lumière depuis plusieurs décennies par les travaux scientifiques, la problématique du non-recours et de l'accessibilité des prestations sociales est de plus en plus thématifiée en Suisse et s'inscrit progressivement à l'agenda politique, notamment à l'échelle des cantons et communes ayant déployé des initiatives propres. L'accessibilité, la simplification des démarches ou encore l'accompagnement social constituent de puissants instruments de prévention du non-recours, à condition de comprendre les trajectoires des publics dans ces dispositifs, les obstacles rencontrés, ainsi que leurs représentations des droits sociaux. L'approche qualitative employée dans le cadre de la présente étude permet justement d'appréhender comment les personnes en viennent à solliciter (ou non) le RI, et d'interroger l'adéquation entre le dispositif actuel et les besoins et attentes de ses bénéficiaires potentiel·les. Cette approche constitue aussi un moyen de comprendre les implications du non-recours sur les plans financier, sanitaire et social du point de vue des personnes concernées.

Partant de la manière dont les usager·ères potentiel·les s'engagent ou non dans le dispositif du RI, l'analyse a été conçue en trois temps, retraçant les trois principales étapes de leurs parcours à l'égard du RI : en amont de la demande de RI (séquence 1) ; l'élaboration de la demande et l'instruction du dossier (séquence 2) ; le maintien de la prestation (séquence 3). Pour chacune de ces étapes, l'enquête a permis de dégager les principaux facteurs de non-recours, les types de non-recours impliqués et les leviers d'actions permettant d'y remédier (voir Tableau 2).

Les résultats de l'étude confirment ainsi que le non-recours constitue un processus dynamique. Il n'existe pas, dans l'absolu, deux catégories de personnes : les recourantes et les non-recourantes. D'une part, une même personne peut être en situation de non-recours à un moment de son parcours de vie et bénéficiaire à un autre moment. C'est par exemple le cas lorsque le non-recours est lié à la *non-connaissance* de la prestation et de ses conditions d'accès (voir séquence 1). C'est aussi le cas lorsque des usager·ères potentiel·les refusent de s'adresser à l'aide sociale pour des questions de valeurs (p. ex : autonomie, crainte du stigmatisme de l'assistance et du déclassement social), puis, pour diverses raisons (p. ex : incapacité à payer des factures, frigo vide, etc.), décident un jour de franchir la porte d'un service social (recours tardifs). Il se peut aussi qu'une personne passe du statut de bénéficiaire à celui de non-recourante, notamment lorsque le cadre administratif devient trop lourd pour elle (sortie prématurée).

D'autre part, et pour les mêmes raisons (*non-connaissance*, valeurs, stigmatisme, charge administrative, etc.), une personne peut aussi ne pas recourir au RI, tout en ayant bénéficié, bénéficiant ou demandant d'autres prestations sociales dont l'accès est jugé plus simple, moins stigmatisant et dont la charge administrative paraît moins lourde (séquence 1). Il existe aussi des zones intermédiaires entre recours et non-recours, par exemple lorsque l'instruction du dossier ne se termine pas faute d'avoir l'ensemble des pièces justificatives (non-demande par abandon des démarches, voir séquence 2) ou que le droit est suspendu parce que l'usager·ère est dans l'incapacité de fournir les justificatifs demandés dans les délais impartis, ou en raison de retards dans le traitement des dossiers (*non-réception*). Ces moments de non-recours temporaire ne se limitent pas à la première instruction du dossier, mais peuvent survenir chaque mois, à l'occasion de la déclaration mensuelle des revenus (séquence 3).

Tableau 2 : Tableau synoptique des facteurs de non-recours au RI, des types de non-recours et des leviers d'action (par séquence)

	SÉQUENCE 1	SÉQUENCE 2	SÉQUENCE 3
FACTEURS DE NON-RECOURS (FREINS)	Manque de connaissances sur l'existence du RI et ses modalités d'accès (<i>coûts informationnels</i>, renforcés par fragmentation des politiques sociales) Crainte de la stigmatisation et du déclassement social ; autonomie et responsabilité individuelle comme « normes trompeuses » (<i>coûts psychologiques et sociaux</i>) Politique migratoire : effet désincitatif de la LEI, de la LN et de l'OLN Expériences négatives antérieures (avec le RI ou d'autres prestations) ou lors des premiers contacts (accueil, téléphone, demande de renseignement, etc.) Absence de <i>besoin perçu</i>, ou <i>besoin perçu comme temporaire</i>	Complexité de la charge administrative (demandes multiples, non coordonnées) (<i>coûts administratifs</i> et parfois financiers) Difficulté à anticiper l'issue de l'instruction (<i>éligibilité perçue</i> fragile et <i>insécurité juridique</i>, en particulier pour les personnes titulaires de permis de séjour) Manque d'autonomie administrative (<i>autonomy gap</i>) Complexité des situations de vie, être « hors normes RI » et risque d'impasse administrative Montant de la prestation (<i>déterminants financiers</i> et manque d'<i>utilité perçue</i>) Devoir se mettre à nu, se sentir assimilé-e à un-e profiteur-euse (<i>coûts psychologiques et sociaux</i>) Manque de ressources/disponibilité des AS pour l'appui social (et administratif) avant l'ouverture du droit au RI	Répétition de la charge administrative (coûts matériels et symboliques) Sentiment de contrôle, de perte d'autonomie, de défiance (impact négatif sur <i>éligibilité perçue</i> déjà fragile) Précarité financière : montant du forfait et date de versement incertains, difficultés budgétaires (<i>déterminants financiers</i> et <i>insécurité juridique</i>) Politique migratoire : effet désincitatif de la LEI Manque de référent-e clairement identifié-e Manque de ressources/disponibilité des AS pour l'appui social (et administratif) en particulier après la sortie du RI et dans la transition vers d'autres régimes sociaux
TYPES DE NON-RECOURS	<i>Non-connaissance</i> <i>Non-demande</i> <i>Exclusion administrative</i> Recours tardif	Recours tardif <i>Non-orientation</i> <i>Non-proposition</i> (RI, appui social, aides casuelles) <i>Non-demande</i> (abandon des démarches) <i>Exclusion administrative</i>	Non-recours temporaire (suspension du RI, <i>non-réception</i>) Sortie prématurée (<i>non-demande</i>, <i>exclusion administrative</i>)
LEVIERSD' ACTIONS	1.1 Consolidation de la qualité et de l'accessibilité des informations à l'attention des publics 1.2 Développement du travail de coordination et des collaborations à l'échelle du réseau d'action sociale et sanitaire local 1.3 Valorisation de la politique d'accueil et des points d'entrée généralistes	2.1 Diminution de la charge administrative par une simplification des exigences à l'entrée 2.2 Reconnaissance accrue et formalisation des missions d'appui social et d'appui administratif en amont de l'ouverture du droit au RI 2.3 Développement des échanges et de la coordination interprofessionnelle entre AS et GD 2.4 Formalisation des pratiques en matière d'aides casuelles	3.1 Simplification administrative du maintien de la prestation 3.2 Transmission d'un décompte détaillé lors du versement du RI 3.3 Développement des échanges et de la coordination interprofessionnelle entre AS et GD (2) 3.4 Reconnaissance accrue et formalisation des missions d'appui social et d'appui administratif parallèlement au versement du RI et à la sortie du dispositif Point de vigilance concernant les effets de la LEI sur l'accès au RI des personnes au bénéfice d'un permis de séjour

L'étude rappelle ainsi que si le non-recours peut être lié à des facteurs individuels (*non-connaissance*, *non-demande*), il résulte aussi de facteurs structurels, indépendants de la volonté des personnes concernées. C'est le cas lorsque les professionnel·les n'ont pas le temps de les accompagner dans l'activation de leurs droits (*non-orientation*, voir séquence 2), ne sont pas en mesure d'instruire les dossiers dans les délais réglementaires (*non-réception*, voir séquence 3), ou plus largement quand la prestation n'est pas proposée (nous avons vu que ce risque de *non-proposition* concerne plus particulièrement les aides casuelles (séquence 2), mais qu'il fait aussi écho aux difficultés récurrentes décrites par les AS dans la mise en œuvre de mesures d'appui social, en particulier avant l'ouverture du dossier RI (séquence 2) ou après la sortie du RI, notamment dans la transition vers d'autres régimes sociaux (séquence 3)).

Finalement, cette étude montre que le non-recours au RI peut entraîner des conséquences négatives de différents ordres, selon les stratégies adoptées par les personnes pour assurer leur subsistance alors qu'elles se trouvent sous le seuil de pauvreté. Il induit bien souvent une précarisation accrue, en particulier un accroissement de l'endettement (impôts, assurance-maladie, loyer) pouvant mener à une péjoration d'autres aspects de la vie comme les conditions de logement ou l'état de santé (renoncement aux soins), mais aussi davantage de travail précaire (séquences 1 et 3).

8.1 Leviers d'action contre le non-recours au RI

La compréhension des dynamiques du non-recours constitue une étape dans la mise en œuvre d'une stratégie visant à limiter le non-recours au RI et ses conséquences négatives. À cet effet, l'Observatoire des précarités a identifié des leviers d'action situés à différents niveaux et moments dans les trajectoires d'accès, de maintien et sortie de l'aide sociale. L'équipe de recherche s'est concentrée sur ceux qui sont actionnables par le DSAS et ses partenaires des ARAS. Cette section présente les leviers d'action identifiés pour chacune des trois séquences traitées dans les chapitres 5 à 7 du rapport.

En amont de la demande (séquence 1), les principaux risques observés sont ceux de recours tardifs et de *non-demande*, qui peuvent découler d'une *non-connaissance* du RI ou des moyens pour y accéder, de *coûts psychologiques et sociaux* associés à l'assistance et au déclassement social ou encore d'une interprétation trompeuse des normes sociales d'autonomie et de responsabilité individuelle, voire de l'anticipation négative de la charge administrative et des *déterminants financiers* (notamment le montant de la prestation) qui caractérisent les séquences suivantes. Notons encore le risque d'*exclusion administrative* induit par la politique migratoire à l'égard des personnes titulaires d'un permis de séjour. Tous ces facteurs contribuent à expliquer le risque de non-recours en amont même de la demande de RI, entraînant par extension un risque de précarisation accrue.

Les leviers d'action spécifiques à la prévention des risques observés à ce stade sont de trois ordres : la communication (1.1), les collaborations à l'échelle du réseau d'action sociale et sanitaire local (1.2) et l'accueil (1.3). En matière de **communication**, il importe de fournir des informations accessibles (compréhensibles et disponibles) sur le RI et ses modalités d'accès, afin que cette information atteigne plus facilement et plus efficacement les ayants droit potentiel·les. Concernant le **réseau d'action sociale et sanitaire**, il s'agit de densifier les

collaborations pour une information étendue et une meilleure orientation vers les CSR de potentiel·les usager·ères *via* le réseau de partenaires. En matière d'**accueil**, il convient de multiplier les points d'entrée généralistes (guichets, équipes mobiles, permanences téléphoniques) à travers lesquels les requérant·es potentiel·les peuvent être orienté·es, voire accompagné·es selon les besoins, afin de recevoir les informations nécessaires à l'activation de leurs droits, mais aussi afin de les rassurer quant à la légitimité de leur demande et d'amorcer, le cas échéant, un processus de demande de prestations. De telles actions contribuent toutes à l'objectif de prévention sociale fixé par le législateur, en particulier l'information à la population sur les problèmes sociaux et les dispositifs d'action sociale (LASV ; art 21, al.1). Les innovations mises en œuvre dans le cadre du programme « Vaud pour vous » pourraient en ce sens constituer le point de départ d'un processus d'amélioration de la communication et de l'accueil dans tout le canton et d'une densification des collaborations entre partenaires institutionnels et associatifs autour d'un objectif commun d'accessibilisation des prestations et services sociaux.

Lors de la phase d'**élaboration de la demande et de son instruction** (séquence 2), on retrouve le risque de recours tardif auquel viennent s'ajouter le risque de *non-demande* par abandon des démarches, mais aussi le risque de *non-orientation* vers le RI (voire vers d'autres prestations) qui découlent du décalage entre le besoin de soutien des usager·ères dans la constitution de leur dossier et le manque de ressources pour un appui social et administratif en amont de l'octroi du RI. La *non-proposition* vient compléter les formes de non-recours propres à cette étape du dispositif. Notre enquête montre qu'elle est plus particulièrement prononcée s'agissant des aides casuelles, mais qu'elle peut aussi entraver l'accès au RI ou encore la mise en œuvre de mesures d'appui social. Enfin, rappelons qu'à ce stade, le risque de non-recours par *exclusion administrative* est toujours présent. C'est le cas par exemple lorsque des personnes titulaires d'un permis de séjour se présentent dans un CSR, sont informées des conséquences potentielles de leur demande de RI et décident alors de renoncer à activer leur droit à l'aide sociale.

Pour répondre aux risques de non-recours observés dans cette phase d'élaboration et d'instruction de la demande de RI, quatre leviers d'action ont été identifiés : la simplification administrative de l'accès au dispositif (2.1), le renforcement de la mission d'appui social (2.2), le développement de l'interprofessionnalité au sein des CSR (2.3) et, de manière complémentaire, la formalisation des pratiques en matière d'aides casuelles (2.4). La **simplification de la charge administrative** des usager·ères (et par ricochet de l'administration elle-même) constitue le premier levier pour prévenir les risques de non-recours observés à cette étape du dispositif. Concrètement, il s'agirait d'adapter et d'échelonner dans le temps les démarches administratives propres à l'instruction des demandes, de manière à éviter qu'elles n'entravent l'activation du droit au RI. Une autre approche consisterait en la création d'une aide financière ponctuelle de quelques mois, durant le temps de l'instruction complète de la demande RI, accessible sur présentation d'un nombre limité de justificatifs.

Un second levier d'action passe par un **renforcement du cadre réglementaire et financier concernant la mission d'appui social**, en particulier en amont de l'octroi du RI. La présente étude montre qu'une part non négligeable d'usager·ères a besoin de l'appui de professionnel·les pour constituer un dossier de demande de RI complet, en particulier lorsque leur autonomie au sens large, et leur autonomie administrative en particulier, sont limitées, lorsque leurs situations de vie sont complexes (problématiques multiples), marquées par

l'urgence, et/ou qu'elles s'écartent des standards définis par les normes administratives. L'enquête tend à montrer également qu'en l'état, cette aide est rarement et inégalement dispensée, suivant les CSR et selon la disponibilité des AS. Le développement d'un appui administratif plus systématique dans le cadre de l'appui social permettrait de faciliter et d'accélérer l'activation du droit au RI, voire à d'autres prestations. Comme nous l'avons vu, un tel soutien permet aussi de poser les bases d'un lien de confiance vertueux pour la suite du parcours dans le dispositif. À noter que l'extension du champ d'application de l'appui social caractérise également les étapes ultérieures du dispositif. Pour faciliter le déploiement de cette prestation, diverses possibilités non exclusives sont envisageables : ajuster le cahier des charges des AS et les mécanismes d'attribution des dossiers, en veillant à préserver leur disponibilité pour l'appui social et administratif des nouvelles demandes ; développer les collaborations avec le réseau de partenaires pour permettre l'intervention de tiers (associations, bénévoles) directement dans les CSR pour fournir un appui administratif.

Un troisième levier d'action pour limiter ces risques est le **développement des échanges et de la coordination interprofessionnelle** entre les collaborateur·rices des CSR (notamment entre les AS et les GD). L'enquête montre en effet que, durant la phase d'instruction des dossiers, les demandes de justificatifs non coordonnées tendent à renforcer la charge administrative qui pèse sur les usager·ères et peut leur donner faussement l'impression que les professionnel·les ont des demandes divergentes, voire contradictoires, ce qui favorise le risque de triangulations qui ralentissent l'activation du droit au RI et qui alimentent l'*insécurité juridique* des usager·ères, *i.e.* l'incertitude quant à leur éligibilité et à l'issue des démarches qui renforce le risque de non-recours et d'abandon de la demande. Il s'agit dès lors d'optimiser l'instruction des demandes en favorisant les collaborations interprofessionnelles dans une perspective centrée sur les usager·ères (*person-centered approach*). Cette promotion du dialogue entre AS et GD peut se faire par divers moyens : une formation commune sensibilisant au risque de non-recours dans la phase d'instruction des dossiers ; des activités interprofessionnelles (échanges de postes, colloques, activités communes, etc.) ; des outils informatiques partagés ; la mise en contact automatique des deux professionnel·les lorsque l'instruction d'un dossier se prolonge au-delà d'une certaine durée ; des entretiens tripartites avec les usager·ères ayant des difficultés administratives importantes. À noter que la participation de personnes concernées dans la conception et la mise en œuvre de ce levier d'action peut s'avérer particulièrement pertinente.

Le quatrième et dernier levier d'action propre à cette séquence, à visée complémentaire et préventive, concerne la **formalisation des pratiques en matière d'aides casuelles**. L'enquête révèle en effet des difficultés récurrentes dans la mise en œuvre de cette prestation, pouvant déboucher sur des formes de non-recours par *non-proposition*. Ces difficultés découlent à la fois d'un cadre réglementaire peu explicite qui laisse une importante marge dans sa mise en œuvre, mais aussi d'interprétations divergentes du principe de subsidiarité, ou encore du manque de disponibilité des AS pour le suivi des dossiers non financiers. Il en résulte une application inégalitaire des aides casuelles à l'échelle du canton. L'implémentation de ce levier d'action pourrait ainsi passer par la clarification du cadre réglementaire, l'harmonisation des pratiques intra- et inter-CSR via un *monitoring* à l'échelle du canton. L'aménagement du cahier des charges des AS décrit plus haut pourrait également favoriser la mise en œuvre de ce levier d'action.

Enfin, durant la phase de **maintien de la prestation** (séquence 3), on observe deux principaux risques de non-recours partiel : d'une part, la suspension temporaire du droit au RI en raison d'une non-complétion des démarches, d'un dossier incomplet ou hors délais, ou encore en raison de retards dans le traitement des dossiers (*non-réception*) ; d'autre part, la sortie prématurée du dispositif, alors que la personne est toujours éligible au RI. L'enquête montre que ces risques de non-recours découlent tout d'abord du poids de la charge administrative qui pèse sur les usager·ères dans le renouvellement de leur droit au RI, tant sur le plan matériel (difficulté à réunir les documents, coûts financiers des justificatifs, etc.) que symbolique (sentiment de contrôle, de perte d'autonomie, voire de défiance, qui impactent négativement leur *éligibilité perçue* et leur rapport à l'administration). L'enquête a aussi montré l'effet des *déterminants financiers* et en particulier de l'incertitude quant au montant ou à la date de versement du forfait qui alimente l'*insécurité juridique* des usager·ères et leur précarité financière, perpétuant de mois en mois des difficultés dans le paiement de factures par exemple, ou encore en empêchant de faire des budgets à plus long terme. Nous avons vu par ailleurs que les titulaires de permis de séjour sont particulièrement exposé·es au risque de sortie prématurée, et par extension au risque de pauvreté et de précarité de l'emploi. Il apparaît ainsi que la politique migratoire tend à générer des trajectoires fragmentées et discontinues où se succèdent les séquences de recours et de non-recours, vers des formes de pauvreté et d'assistance chroniques. Face aux facteurs de risque de non-recours propres à cette séquence, notre enquête montre que l'appui social peut jouer un rôle préventif majeur, mais que ce potentiel est freiné par le manque de reconnaissance et de ressources institutionnelles pour sa mise en œuvre, en particulier dans les moments de transition et de sortie du RI. La complexification de l'appui social généraliste – qui découle indirectement des réformes récentes de l'action sociale vaudoise ayant écarté du RI les publics les plus proches du marché du travail – contribue également à expliquer ce constat. Parallèlement, nous avons également vu que le déficit de coordination interprofessionnelle et la rotation du personnel pouvaient entraver le suivi des usager·ères et atténuer l'effet préventif de l'appui social. Nous avons vu en ce sens l'exemple d'AS qui découvrent lors d'un entretien d'appui social que la personne ne bénéficie plus du RI depuis plusieurs mois alors qu'elle est toujours éligible (sortie prématurée consécutive à un non-renouvellement des démarches).

À la lumière des facteurs de non-recours qui caractérisent cette troisième séquence, quatre leviers d'action se dégagent : la simplification administrative du maintien de la prestation (3.1), la transmission de décomptes détaillés aux usager·ères (3.2), et comme dans la séquence précédente, le développement de l'interprofessionnalité (3.3) ainsi que le renforcement de la mission d'appui social (3.4). Le premier levier est à nouveau de l'ordre de la **simplification administrative**, en l'occurrence du système de contrôle mensuel des revenus et de la subsidiarité. Cet allègement pourrait se fonder sur une forfaitarisation étendue, offrant une plus grande autonomie budgétaire aux usager·ères et sur un ralentissement de la fréquence de l'activité de contrôle, par exemple sur une base semestrielle au lieu de mensuelle, conférant aux usager·ères une meilleure capacité à se projeter dans l'avenir. Une telle réforme, basée sur la confiance plutôt que sur la méfiance, permettrait en outre d'alléger considérablement le travail administratif et de libérer des ressources pour améliorer l'accueil et le soutien administratif des usager·ères (cf. leviers précédents). Parallèlement, une modernisation des canaux de transmission des pièces justificatives, incluant la possibilité de transferts

électroniques, diminuerait les coûts associés à ces démarches pour les usager·ères et favoriserait la numérisation des dossiers du point de vue de l'administration.

Le deuxième levier d'action consiste à transmettre aux usager·ères un **décompte détaillé lors du versement du RI**. Ceci leur permettrait de saisir plus clairement les éléments retenus ou non par l'administration dans le calcul du forfait, leur conférant par là même une plus grande autonomie budgétaire. À noter que ceci pourrait être facilité par le levier d'action précédent. Parallèlement, une meilleure information des usager·ères quant aux canaux de communication pour pouvoir questionner le décompte et le mode de calcul du forfait contribuerait également à diminuer leur *insécurité juridique*.

Le troisième levier d'action porte sur le **développement des échanges et de la coordination interprofessionnelle entre AS et GD** (dans la continuité du levier 2.3). Il s'agit de renforcer la coordination interprofessionnelle (selon les mêmes modalités que décrites précédemment) pour mieux détecter les situations à risque de non-recours, favoriser le maintien de la prestation et le suivi des usager·ères. À ce titre, il importe également de veiller à ce que ces dernier·ères puissent identifier simplement leur référent·e, dans une logique de *case management*, notamment en cas d'absence ou de rotation du personnel.

Le quatrième et dernier levier (qui fait écho au levier 2.2) concerne, quant à lui, la **reconnaissance et la formalisation de la mission d'appui social**, parallèlement au versement du RI et lors de la sortie du dispositif. L'objectif est de favoriser la mise en œuvre de la mission d'appui social (et de son volet administratif notamment), en particulier quand elle n'est pas assortie d'un dossier financier, en lui assurant une dotation suffisante. La mise en œuvre de ce levier d'action pourrait inclure une clarification des mécanismes de financement de l'appui social ; une meilleure pondération dans l'attribution des dossiers selon leur degré de complexité ; et un *monitoring* étendu en matière d'appui social, notamment pour les dossiers non financiers.

Enfin, même si la politique migratoire dépasse le champ d'action de l'aide sociale vaudoise, un **point de vigilance concernant les effets de la LEI sur l'accès au RI des personnes au bénéfice d'un permis de séjour** semble crucial à la lumière de l'omniprésence du risque d'*exclusion administrative* révélé par l'enquête, à chaque étape du dispositif. Au regard du risque accru de non-recours auquel elles sont exposées, il convient de porter une attention toute particulière à la manière d'accompagner et d'informer de leurs droits les personnes titulaires d'un permis de séjour, en veillant à ne pas renforcer leur *insécurité juridique* et l'effet désincitatif de la LEI sur le recours à l'aide sociale. Le développement des collaborations avec les services de la Fraternité (CSP Vaud) et plus largement avec des expert·es en matière de droits des migrations pourrait contribuer à éviter la transmission d'informations imprécises, voire erronées et ainsi renforcer l'accès aux droits sociaux pour cette catégorie de population.

Pour conclure, nous proposons de prendre un pas de recul afin de considérer le dispositif dans son ensemble. Une lecture transversale permet en effet de voir que les leviers identifiés ci-dessus sur la base de notre analyse peuvent être regroupés en trois catégories d'actions contre le non-recours : **l'accessibilité des prestations et services**, la **simplification des procédures** et le **renforcement de l'accompagnement social**. Du côté de l'accessibilité des prestations et services, on trouve les leviers d'action permettant de favoriser l'orientation des publics vers le RI – que ce soit par le développement de l'information sociale (1.1), par une densification des collaborations avec le réseau d'action sociale local (1.2) – ainsi que leur

accueil au sein des CSR (1.3). Sur le plan de la simplification des procédures, figurent l'adaptation des exigences administratives à l'entrée du dispositif (2.1), mais aussi dans le renouvellement du droit au RI (3.1), ainsi que la transmission de décomptes détaillés lors du versement du RI (3.2), chacun de ces leviers permettant de renforcer l'autonomie des usager·ères à l'égard des procédures RI et au-delà. Finalement, le développement de l'accompagnement social comprend deux volets : d'une part un renforcement de l'appui social et administratif en amont de l'ouverture du droit au RI (2.2), durant son versement ainsi qu'à la sortie du dispositif (3.4) ; d'autre part un développement des échanges et de la coordination interprofessionnelle au sein des CSR (2.3 et 3.3). Parallèlement à ces leviers d'action concernant le RI, notons encore la formalisation des pratiques en matière d'aides casuelles pour une mise en application plus large de leur effet préventif (2.4), ainsi que le point de vigilance concernant le risque d'*exclusion administrative* des personnes titulaires d'un permis de séjour. Certains de ces leviers d'action se situent au niveau individuel et visent à permettre aux potentiel·les usager·ère de s'orienter plus aisément vers le RI ; d'autres se situent au niveau des acteur·rices de terrain afin de les doter d'un cadre et des ressources nécessaires pour favoriser le rôle en tant qu'agents d'activation des droits sociaux ; d'autres enfin portent sur les conditions-cadre du RI et sur les modalités de sa mise en œuvre. On retrouve ici le pluralisme des niveaux d'actions identifiés dans la littérature et dont la complémentarité constitue un paramètre crucial du succès des politiques de lutte contre le non-recours.

En plus de ces leviers d'action thématiques, les auteur·rices du présent rapport recommandent à la DGCS de soutenir son effort de documentation du non-recours, à l'instar du travail de quantification mené en collaboration avec Statistique Vaud. À ce titre, trois indicateurs semblent tout particulièrement pertinents à développer pour consolider le pilotage du risque de non-recours au RI (en plus des éléments de *monitoring* déjà mentionnés précédemment) : premièrement, **documenter les recours tardifs au RI, leurs causes et temporalités**. Cela peut être fait dans le cadre d'un projet pilote porté avec des partenaires de terrain pour développer à terme un indicateur en matière de recours tardif, disponible à l'échelle du canton. Deuxièmement, développer le **monitoring des procédures d'instruction des demandes de RI** avec une double focale : d'une part, recenser la part de demandes de RI restées inachevées (abandon des démarches) ; et d'autre part, monitorer la durée des instructions de dossiers. Ces deux variables permettraient d'apprécier l'effet des leviers d'action visant une simplification des démarches à l'entrée du dispositif. À noter que l'élaboration de tels indicateurs nécessiterait une collaboration étroite avec les acteur·rices de terrain (AS et GD). Troisièmement, élaborer un **indicateur de qualité des sorties du RI**. À nouveau, ceci pourrait prendre forme dans le cadre d'un projet pilote sur l'accompagnement des sorties du RI. Cela permettrait d'une part de tester les effets d'un appui social étendu sur les risques de précarité et de réinscription au RI ; et d'autre part de mieux distinguer la palette des sorties possibles du RI et le risque de sorties prématurées plus spécifiquement. L'emploi de méthodes d'analyse longitudinales serait ici tout particulièrement approprié. De manière générale, ce travail de documentation gagnerait à être pensé dans une perspective de méthodes mixtes, en étroite collaboration avec les partenaires de terrain et les personnes concernées, de sorte à maximiser sa faisabilité et la pertinence des résultats.

Ces quatre axes (accessibilité, simplification, accompagnement social et documentation) dessinent ainsi des pistes prometteuses et complémentaires pour soutenir la politique de lutte contre le non-recours du DSAS et de ses partenaires.

9 BIBLIOGRAPHIE

- Béal, A., Kalampalikis, N., Fieulaine, N., & Haas, V. (2014). Expériences de justice et représentations sociales : l'exemple du non-recours aux droits. *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, 103(3), 549-573. <https://doi.org/10.3917/cips.103.0549>
- Bernardi, L., Bollmann, G., Potarca, G. & Rossier, J. (2017). Multidimensionality of Well-Being and Spillover Effects Across Life Domains: How Do Parenthood and Personality Affect Changes in Domain-Specific Satisfaction? *Research in Human Development*, 14(1), 26-51. <https://doi.org/10.1080/15427609.2016.1268893>
- Bertaux, D. (1997). *Les récits de vie : perspective ethnosociologique*. Nathan.
- Blanchet, A. & Gotman A. (2007). *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*. Nathan.
- Bourdieu, P. (1993). *La misère du Monde*. Seuil.
- Brodtkin, E. Z., & Majmundar, M. (2010). Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 827-848. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup046>
- Castel, R. (1991). De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. In J. Donzelot (Éd.), *Face à l'exclusion, le modèle français* (pp. 137-168). Éditions Esprit.
- Crettaz, E., Jankowski, Th., Priester, T., Ruch, Th. & Schweizer, L. (2009). *Sozialhilfe und Armutsstatistik im Vergleich*. Bundesamt für Statistik.
- CSIAS (2023). *Conditions d'octroi des prestations uniques*, Notice. CSIAS. https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Publikationen/Praxis_Anwendung/Merkblaetter/2023_11_CSIAS_Note_prestations_uniques.pdf
- Dannefer, D. (2003). Cumulative Advantage/Disadvantage and the Life Course: Cross-Fertilizing Age and Social Science Theory. *The Journals of Gerontology*, 58(6), 327-337. <https://doi.org/10.1093/geronb/58.6.S327>
- DGCS (2023). *Directive sur l'appui social et l'insertion* (version 6). https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/social/RI/Directive_APSO_V6.pdf
- DGCS (2024). *Revenu d'insertion (RI) NORMES. Complément indispensable à l'application de la loi sur l'action sociale vaudoise/LASV et son règlement d'application/RLASV* (version 15). https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/social/RI/Normes_RI_2024_vd.ch.pdf
- Duvoisin, A., Refle, J.-E., Burton-Jeangros, C., Consoli, L., Fakhoury, J., & Jackson, Y. (2024). Recruitment and Attrition for Panel Surveys of Hard-to-reach Populations: Some Lessons from a Longitudinal Study on Undocumented Migrants. *Field Methods*, 36(4), 294-310. <https://doi.org/10.1177/1525822X231210415>
- 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.
- Fluder, R. & Stremlow, J. (1999). *Armut und Bedürftigkeit: Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*. Haupt.
- Halpern, J. & Hausman, J. (1986). Choice under uncertainty: a model of applications for the social security disability insurance program. *Journal of Public Economics*, 31, 131-161.
- Hamel, M. & Warin, P. (2010). Non-recours [Non-take up]. In L. Boussaguet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 383-390). Presses de Sciences Po.
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). *Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: a Review of the Evidence*. OECD.

- Hobson, B. (Ed.) (2014). *Worklife Balance: The Agency and Capabilities Gap*. Oxford University Press
- Horber-Papazian, K., Ehrler, J., Häuptli, G. & Morariu, M. (2012). *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'action sociale vaudoise (PDASV) par les autorités d'application du RI*. IDHEAP.
- Hümbelin, O. (2019). Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms. *Swiss Journal of Sociology*, 45(1), 7-33. <https://doi.org/10.2478/sjs-2019-0002>
- Hümbelin, O.; Richard, T.; Schuwey, C.; Luchsinger, L.; Fluder, R. (2021). *Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt – Ausmass und Beweggründe*. Bern: Bericht im Auftrag des Amtes für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt.
- Kerr, S. (1983). *Making Ends Meet: An Investigation into the Non-Claiming of Supplementary Pensions*. Bedford Square Press.
- Knüsel, R. & Colombo, A. (2014). Accessibilité et non-recours, aux services publics. Présentation. *Les politiques sociales*, 2(3-4), 4-11. <https://doi.org/10.3917/lps.143.0004>
- Leu, R.E., Burri, S. & Priester, T. (1997). *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Haupt.
- Lucas, B., Bonvin, J.-M. & Hümbelin, O. (2021). The Non-Take-Up of Health and Social Benefits: What Implications for Social Citizenship? *Swiss Journal of Sociology*, 47(2), 161-180. <https://doi.org/10.2478/sjs-2021-0013>
- 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). Haute école de travail social Genève et Haute école de santé Genève.
- Marpsat M., Razafindratsima N. 2010. Survey methods for hard-to-reach populations: Introduction to the special issue. *Methodological Innovations Online*, 5, 3–16. <https://doi.org/10.4256/mio.2010.0014>
- Mühlböck M., Steiber N., Kittel B. 2018. Reaching the unreachable: A panel survey among unemployed young adults in Austria and recommendations on how to decrease nonresponse and attrition. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 47, 35–48. <https://doi.org/10.15203/ozp.2029.vol47iss2>
- Neuenschwander, P., Hümbelin, O., Kalbermatter, M. & Ruder., R. (2012). *Der schwere Gang zum Sozialdienst: Wie Betroffene das Aufnahmeverfahren der Sozialhilfe erleben*. Seismo.
- Paillé, P., Mucchielli, A. (2012). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Armand Colin.
- Revillard, A. (2018). Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants : la réception de l'action publique. *Revue française de science politique*, 68, 469-491. <https://doi.org/10.3917/rfsp.683.0469>
- Rode, A., Chauveaud, C. & Warin, P. (2018). Le non-recours par non-orientation. Un cas concernant le handicap psychique. *Working Paper ODENORE*, 24.
- Rosenstein, E. (2021). Activation, Non-Take-Up, and the Sense of Entitlement: A Swiss Case Study of Disability Policy Reforms. *Swiss Journal of Sociology*, 47(2), 241-260. <https://doi.org/10.2478/sjs-2021-0017>
- Rossini, St. & Favre-Baudraz, B. (2004). *Les oubliés de la protection sociale ou le non-sens du ciblage des prestations*. Réalités sociales.
- Schuwey, C. & Knöpfel, C. (2014). *Neues Handbuch Armut in der Schweiz*. Caritas-Verlag.

Statistique Vaud (2022). Revenu d'insertion (RI), Vaud, décembre 2022. [en ligne]. https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfin/statvd/Synthese/RI/Fiche_RI_12_2022.pdf

van Oorschot, W. (1995). *Realising Rights: a Multi-level Approach to Non-take-up of Means-tested Benefits*. Avebury.

van Oorschot, W. et Math A. (1996), La question du non-recours aux prestations sociales. *Recherches et Prévisions*, 43, 5-17.

Warin, P. (1998). *La réception des politiques par les destinataires. Esquisse d'une approche des relations entre action publique et lien politique* (Note de synthèse pour l'habilitation à diriger des recherches en science politique). Université Pierre-Mendès-France.

Warin, P. (2010). Ciblage de la protection sociale et production d'une société de frontières. *SociologieS*. <https://sociologies.revues.org/3338>

Warin, P. (2016). *Le non-recours aux politiques sociales*. Presses universitaires de Grenoble.

Warin, P. (2019). *Agir contre le non-recours aux droits sociaux : Scènes et enjeux politiques*. Presses universitaires de Grenoble.

Widmer, E. D., & Spini, D. (2017). Misleading Norms and Vulnerability in the Life Course: Definition and Illustrations. *Research in Human Development*, 14(1), 52–67. <https://doi.org/10.1080/15427609.2016.1268894>

Wolff, J. (2010) Fairness, respect and the egalitarian ethos revisited. *Journal of Ethics*, 14(3-4), 335-350. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10892-010-9085-8>