



« Vivre en situation de non-recours »

Etude menée dans le cadre du programme de recherche
« **Accès aux droits et non-recours** » de la CNAF.

- RAPPORT FINAL -

Pierre Mazet et Hélène Revil
Chercheurs à l'ODENORE, Université Grenoble-Alpes.

Juillet 2017

Sommaire

INTRODUCTION	P.4
Contexte de l'étude	p.4
Etudier le non-recours frictionnel en s'intéressant aux rappels de droits	p.6
Objectifs de l'étude	p.7
Une étude associant 3 CAF	p.13
PARTIE 1 - UNE PHOTOGRAPHIE QUANTITATIVE DU NON-RECOURS FRICTIONNEL, A PARTIR DES DONNEES PRESENTES DANS LES SYSTEMES D'INFORMATIONS DES 3 CAF	P. 14
1.1. La phase quantitative	p.14
1.2. Zoom sur les choix faits pour approcher les rappels de droits	P.15
1.3. Description quantitative des rappels de droits pour la période de mai à octobre 2016	P.19
1.4. La photographie quantitative des rappels : une « porte d'entrée » dans le non-recours frictionnel	P.34
PARTIE II. DECRYPTAGE QUALITATIF DU NON-RECOURS FRICTIONNEL, A PARTIR DU POINT DE VUE DES ALLOCATAIRES	P. 35
2.1. La phase qualitative de l'étude « Vivre en situation de non-recours »	P.35
2.2. La perception de la/des situation(s) de non-recours frictionnel par les allocataires	P.39
2.3. Le point de vue des allocataires sur les raisons du non-recours frictionnel	P.43
2.4. Les actions et démarches des allocataires pour résoudre le non-recours frictionnel	P.52
2.5. Les conséquences du non-recours frictionnel pour les allocataires et leur famille	P.57
2.6. Les effets du non-recours frictionnel sur les comportements des allocataires et sur leurs représentations des CAF	P.64
2.7. Les alternatives trouvées par les allocataires pour traverser la/les période(s) de non-recours frictionnel	P.70
PARTIE III. LES LOGIQUES A L'ŒUVRE. LES RAPPELS DE DROITS : UN REVELATEUR DES RELATIONS CAF-ALLOCATAIRES	P. 75
3.1. Vécu du rappel et compréhension des droits : composer avec la complexité du système	p.75
3.2. Rappels de droits et relations de dépendance	P.90
3.3. Le rapport global à la CAF : entre reconnaissance de l'aide et critiques des Fonctionnements	p.101
CONCLUSION	P. 107
ANNEXE 1. GUIDE D'ENTRETIEN	P. 113

INTRODUCTION

Contexte de l'étude

En matière de non-recours, la première typologie établie par la CNAF concerne principalement les prestations sociales légales. Cette typologie, essentiellement descriptive, replace les situations de non-recours dans un processus administratif d'ouverture et de liquidation des droits, s'inspirant en cela du modèle d'analyse dynamique du non-recours aux prestations sociales élaboré par le chercheur néerlandais, Wim Van Oorschot. Celui-ci a notamment distingué, dans ce processus, trois étapes par lesquelles passent selon lui tout demandeur potentiel d'une prestation pour l'obtenir¹.

La typologie de la CNAF propose également une mesure de l'intensité et de la durée du non-recours. Ainsi, à côté des formes les plus intuitivement pensées du phénomène, à savoir le *non-recours primaire*, la typologie souligne notamment l'existence de situations de *non-recours partiel* (une personne éligible demande une prestation et n'en reçoit qu'une partie) et de *non-recours frictionnel* (dû au non versement complet ou partiel et pendant une période plus ou moins longue, de prestations alors même que des droits sont ouverts).

En ce sens, cette typologie, tout comme d'ailleurs le modèle initial de Van Oorschot qui précise celui du psychosociologue écossais Scott Kerr sur les raisons de la non-demande², prend en compte, dans l'analyse du non-recours, le temps et différents paramètres liés à l'offre et aux conditions de la mise en œuvre de celle-ci. Typologie et modèle « *se positionnent toutefois principalement entre deux populations : les personnes qui reçoivent les prestations et ceux qui ne la reçoivent pas, sans interroger les raisons qui produisent cette réception et non-réception au-delà du processus de demande* »³.

La typologie explicative du non-recours élaborée par l'ODENORE, qui comprend quatre formes principales de non-recours, tente de dépasser cet angle-mort et de compléter, par là-même, la typologie de la CNAF. Les quatre formes de non-recours renvoient ainsi à une série d'explications typiques qui tend à constituer une grille d'analyse générale du non-recours, non pas uniquement d'ailleurs aux prestations sociales, mais plus globalement à différentes offres publiques, légales, extra-légales, financières ou non⁴.

Les 4 formes du non-recours selon l'Odenore

La **non-connaissance**, lorsque l'offre n'est pas connue.

La **non-proposition**, lorsque l'offre n'est pas activée malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre.

La **non-réception**, lorsque l'offre est connue, demandée mais pas obtenue ou utilisée.

La **non-demande**, quand l'offre est connue mais pas demandée, ou bien un droit ouvert mais la prestation non utilisée.

Les travaux sur le non-recours, en France comme à l'étranger, portent aujourd'hui sur une grande diversité de prestations sociales financières, mais également non financières (dispositifs

¹ VAN OORSCHOT Wim, « Non-Take-Up of Social, Security Benefits in Europe », *Journal of European Social Policy*, 1 (1), 1991: 15-30. VAN OORSCHOT Wim, *Realizing Rights. A Multi-level Approach to Non-Take-Up of Means-Tested Benefits*, Aldershot, Avebury, 1995.

² KERR Scott A., "Deciding about supplementary pensions: a provisional model", *Journal of social policy*, 1982, 11(4): 505-517.

³ WARIN Philippe, « Le non-recours, définition et typologies », Odenore, Working paper n°1, 2010, p.4.

⁴ WARIN Philippe, *Le non-recours aux droits sociaux*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, Col. « Libres cours », 2015, à paraître.

d'accompagnement, services à la personne, soins...). Ils ont permis de donner une forme de réalité à un phénomène longtemps mal mesuré et laissé dans l'ombre, et d'élargir le champ des droits observés au-delà du champ de la protection sociale à proprement parler.

Au regard des éléments d'analyse accumulés à ce jour, en particulier par le travail réalisé sur les typologies, ces travaux présentent néanmoins un certain nombre de limites, communes, concourant à maintenir dans une vision toujours partielle la mesure et la compréhension du phénomène.

En premier lieu, il est manifeste que ces travaux mesurent le plus souvent le non-recours à une seule offre : ils ne rendent, par conséquent, pas compte des phénomènes de non-recours cumulatif et cumulé⁵ auxquels peuvent être exposés les individus. En second lieu, les mesures produites ne rendent généralement pas compte de la durée du non-recours : effectuées à un instant *T* ou sur une période *P*, elles ne précisent pas la durée pendant laquelle les individus se trouvent en non-recours à l'offre concernée.

Ces deux dimensions, pourtant décrites par la littérature, et nous l'avons dit par la CNAF, en termes de marqueurs d'intensité et de durée⁶, demeurent par conséquent largement sous documentées : nous disposons aujourd'hui de très peu de données relatives à « l'épaisseur » et à la temporalité des situations de non-recours.

Des travaux récents sur le renoncement aux soins (forme largement cumulative de non-recours) ont néanmoins montré la complexité des raisons et les conséquences sociales en termes de « comportements intégrés » dès lors que les personnes s'installent durablement, sinon définitivement dans des alternatives, à défaut d'accéder aux soins possibles dans notre système de santé⁷.

Une autre limite, importante, concerne les effets du non-recours sur les situations de vie concrète des individus. S'il a été établi de longue date, en particulier aux Etats Unis, que le non-recours

⁵ La CNAF a parlé de non-recours cumulatifs dans le cas de personnes éligibles à plusieurs prestations et qui n'en perçoivent pas plusieurs. L'Odenore a renommé ces situations de non-recours cumulés et parle de non-recours cumulatifs quand des situations s'enchaînent les unes aux autres. Par exemple, le non-recours à un minimum social est souvent source de non-recours à des aides sociales facultatives, en nature ou en espèces, qui dépendent de son ouverture. Ces non-recours cumulatifs sont en effet souvent dus à l'emboîtement des conditions d'éligibilité. Du fait de cette connexité, le non-recours à un dispositif peut entraîner un non-recours à un ou plusieurs autres. Dans ce cas, plusieurs formes de non-recours peuvent coexister et des scénarii de non-recours cumulatifs apparaître. Un outil barométrique mis en œuvre localement indique sur un territoire que plus de 40% des situations détectées sont induites par d'autres situations de non-recours (CHAUVEAUD Catherine, WARIN Philippe, « Suivi du non-recours par les agents instructeurs de demandes d'aides sociales facultatives », rapport intermédiaire pour le CCAS de Grenoble, 2015). Un outil similaire mis en place dans une communauté de commune d'un territoire du Sud de l'Ardèche a par ailleurs montré que plus de 60% des non recours repérés étaient multiples, donc cumulés, et que plus de 40% de ces non recours portaient sur plus de 2 droits ou aides (MAZET Pierre, « Démarche baromètre du non-recours. Communauté de communes Pays de Vans », Note de synthèse pour le Conseil Départemental de l'Ardèche, 2015). L'Odenore a aussi montré les ruptures entre des droits pourtant connexes : nous pensons en particulier au cas du RMI et de la CMU C (REVIL Hélène, « Ruptures de droits entre RMI et CMU C », rapport d'études pour le Fonds CMU, Odenore, 2006) et désormais du RSA et de la CMU C. Pour les bénéficiaires du premier, il existe en effet une « présomption d'éligibilité » à la seconde.

⁶ VAN OORSCHOT Wim, MATH Antoine, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et Prévisions*, 1996, n°43, pp. 5-22.

⁷ ARCHIMBAUD Aline, « L'accès aux soins des plus démunis. 40 propositions pour un choc de solidarité », Rapport au Premier ministre, 2013 ; CHAUVEAUD Catherine, WARIN Philippe, « Le baromètre du renoncement aux soins dans le Gard », Etude pilote pour la Mission déléguée « Santé, Précarité » de l'Assurance maladie, 2014.

constituait de fait un facteur d'aggravation des phénomènes de pauvreté⁸, on dispose pourtant de peu d'éléments concrets et précis d'analyse de l'impact du non-recours sur les individus.

Sur le plan financier, certains travaux font mention du manque à percevoir global généré par le non-recours mesuré à certains droits⁹ ou calculent un non-recours moyen à des prestations¹⁰. Toutefois, ils procèdent rarement à une description graduelle du montant des « manques à percevoir » pour les individus, et l'on ne dispose jamais d'une mise en regard de ce montant avec le budget des ménages : il est par conséquent difficile d'aborder la question de l'impact du non-recours sur les conditions de vie des individus.

La présente étude ambitionne de remédier, dans une certaine mesure, à ces points aveugles, en s'attachant à restituer l'épaisseur de situations de non-recours particulières et à évaluer leurs effets sur les situations de vie des individus.

Etudier le non-recours frictionnel en s'intéressant aux rappels de droits

Pour mettre en place cette étude, nous avons fait le choix de nous appuyer sur les *rappels de droits* dont font régulièrement l'objet une partie des allocataires des CAF ; les rappels constituent ainsi, dans notre travail, un point d'entrée et une base pour explorer des situations de non-recours particulières.

Ce choix répond à une double exigence : d'une part, les rappels de droit permettent, de notre point de vue, d'éclairer un type de non-recours particulier, qualifié de *frictionnel* dans la typologie de la CNAF. Ce type de non-recours, *dû au non versement complet ou partiel et pendant une période plus ou moins longue, de prestations alors même que des droits sont ouverts*, est largement sous éclairés dans les travaux existants, qui se focalisent très majoritairement sur les cas de non-recours primaire et/ou complet¹¹. D'autre part, les rappels de droits constituent une porte d'entrée « existante et accessible » pour identifier des cas de non-recours, ce qui est assez rare pour être souligné. En matière de recherche sur le non-recours en effet, l'enjeu méthodologique majeur¹² consiste à parvenir à identifier des situations de non-recours et/ou des « non-recourants ». Or, les rappels de

⁸ HARRINGTON Samuel, *The Other America. Poverty in United States*, New York, The Penguin Press, 1962. Cet ouvrage, issu d'un rapport pour le gouvernement fédéral, est considéré comme le premier travail d'envergure sur le *non-take-up* aux Etats-Unis. Plus récemment, RECTOR Robert, SHEFFIELD Rachel, "Understanding poverty in the United States: Surprising facts about America's poor", *Executive Summary Background*, n° 2607, 2011: 1-19. Cet article présente une synthèse assez récente et complète de données sur la pauvreté aux Etats-Unis. En ce qui concerne la France, on peut souligner l'existence de travaux mettant en exergue le lien entre pauvreté et non-recours, par exemple WARIN Philippe, « Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux », *Liens social et politique*, vol. 61, 2009, p. 137-146 ; FRAGONARD Bertrand (Président du groupe), PELTIER Michel et RIVARD Antonin, « Rapport du Groupe de travail : Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux », Paris, 2012, 72 p.

⁹ ODENORE, *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits et services*, Paris, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2013 ; Comité National d'évaluation du RSA, « Rapport final », 2011, p. 150.

¹⁰ CHANTEL Cécile, COLLINET Pierre, « Les indus et les rappels de prestations légales des caisses d'Allocations familiales en 2013 », *L'e-ssentiel*, n°150, septembre-octobre 2014.

¹¹ REVIL Hélène, op. cit. 2006 ; REVIL Hélène, « Le non-recours à la protection complémentaire gratuite ou aidée », Odenore, working paper, n° 5, 2010 ; Warin Philippe, « Le non-recours au RSA : éléments de comparaison », Odenore, working paper, n°13, 2011 ; OKBANI Nadia, « Le non-recours au RSA activité. Etude exploratoire en Gironde », *Dossier d'étude*, n°164, juin 2013.

¹² MATH Antoine, « Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité », *Recherches et Prévisions*, 1996, n°43, pp. 23-32 ; WARIN Philippe, « Mesurer le non-recours aux prestations », *Recherches et prévisions*, n° 73, 2003, pp. 90-96 ; REVIL Hélène, « Identifier des populations en non-recours aux dispositifs de l'Assurance maladie : proposition de méthode », *Recherches et Prévisions*, n° 93, pp. 102- 109 ; VIAL Benjamin, « Mesurer le non-recours : problème politique et question scientifique », Odenore/Science Po Grenoble, 2010.

droits constituent, de fait, des indicateurs de non-recours frictionnel objectifs, et peuvent être identifiés dans le système d'information des CAF.

Certains travaux de la CNAF ont d'ailleurs permis de décrire les allocations les plus souvent concernées par les rappels de droits, le profil des allocataires, en termes d'âge, de situation familiale, de ressources, ou de situation professionnelle, et ce de manière comparée dans le temps¹³. La branche Famille indique ainsi qu'en 2013, 5 millions d'allocataires ont été concernés par un rappel, en particulier les allocataires du RSA et des Allocations logement¹⁴.

Ces prestations ne sont néanmoins pas les seules concernées, les autres prestations légales de la branche Famille l'étant également, bien que dans une moindre mesure en termes de volumes, car les montants de rappels, en matière d'AAH par exemple, s'ils sont moins nombreux engagent parfois des montants plus élevés.

Tous les rappels de droits ne donnent pas lieu à des régularisations financières. Toutefois, lorsque c'est le cas, les sommes qui n'ont pas été versées aux allocataires paraissent élevées si on les met en regard avec leurs niveaux de ressources et restes à vivre mensuels. Le *non-recours frictionnel* qui se cache derrière la notion gestionnaire de *rappels de droits* peut, en ce sens, s'accompagner de difficultés préjudiciables pour les allocataires concernés, notamment en ce qui concerne leur trésorerie, la gestion de leur budget, plus globalement concernant leur situation financière¹⁵ que l'on peut supposer être déjà *fragiles*. On peut également faire l'hypothèse que le non-recours frictionnel, s'il est perçu par les personnes, peut engendrer de l'inquiétude et amener les personnes à chercher des solutions alternatives, auprès de leur entourage familial ou d'acteurs sociaux, pour compenser l'absence de versement de leur(s) prestation(s).

Pour l'ensemble de ces raisons, les rappels nous ont semblé constituer un objet pertinent pour entrer dans une analyse quantitative et qualitative des situations de non-recours frictionnel, permettant non seulement d'identifier les prestations qui tendent à générer ce type de non-recours, mais aussi et surtout d'investiguer, pour la première fois, son poids pour une partie des allocataires concernés et son impact sur leurs situations de vie.

Objectifs de l'étude

Nos objectifs s'organisent autour de trois groupes de questions, visant à documenter et à approfondir la connaissance des situations de non-recours frictionnel, afin de questionner, plus globalement et de manière située, l'impact de ce non-recours sur les situations de vie des allocataires.

1.1. Quels sont les effets financiers du non-recours frictionnel pour les ménages concernés ? Plus largement, que dire des conséquences de ce type de non-recours pour ceux qui le vivent ?

En 2005, les investigations de la branche Famille ont montré que les allocataires concernés par les rappels de droits étaient davantage au chômage que la population générale allocataire de la branche Famille (20 % contre 11 %) et inactifs (17 % contre 14 %) ; parallèlement, il ressortait de ces travaux que près d'un allocataire sur quatre (24 %) concerné par les rappels se situait dans une tranche de

¹³ EGLIN Denis, KESTEMAN Nadia, « Les rappels d'allocations versés par les caisses d'allocations familiales », n°37, mai 2005 ; CHANTEL Cécile, COLLINET Pierre, « Les indus et les rappels de prestations légales des caisses d'Allocations familiales en 2013 », *L'e-ssentiel*, n°150, septembre-octobre 2014.

¹⁴ CHANTEL Cécile, COLLINET Pierre, op. cit. 2014.

¹⁵ CHANTEL Cécile, COLLINET Pierre, *ibid.*

revenus inférieure ou égale à 2 500 euros par an (contre 20 % des allocataires de la population générale)¹⁶.

Les données parues en 2014¹⁷ confirment cette tendance, et montrent que les allocataires confrontés à un rappel présentent une situation plus précaire que l'ensemble des allocataires – cet aspect s'expliquant principalement par le fait que les droits concernés sont soumis à condition de ressources. En revanche, cette tendance ne joue plus lorsqu'on compare les bénéficiaires de prestations entre eux : ainsi les allocataires recevant un rappel net de RSA sont davantage à percevoir un revenu d'activité ; ils sont moins souvent en inactivité que l'ensemble des bénéficiaires du RSA, alternent davantage situations d'emploi et de chômage, et sont par conséquent plus fortement exposés à des régularisations de droit. Les rappels liés aux allocations logement concernent, quant à eux, plus fortement les moins de 30 ans, avec une forte surexposition des étudiants. Par ailleurs, l'étude réalisée par la CNAF en 2014 montre que les montants moyens de rappel par prestation sont un peu plus élevés pour le RSA (536 euros), que pour l'Allocation logement (479 euros).

En même temps, la CNAF a montré qu'une partie des rappels de RSA sont sans conséquence financière pour les allocataires, étant compensés par les indus : « 40% des indus bruts de RSA sont systématiquement « annulés » par des rappels sur cette même prestation et 10 % des rappels bruts sont annulés par des indus »¹⁸. Aussi, même si une part importante de ces rappels est mécanique, et bien qu'une partie soit « sans conséquence financière pour les allocataires »¹⁹ en raison des phénomènes de compensation automatique entre rappels et indus, on ne peut nier qu'un certain nombre d'entre eux puissent avoir des effets déstabilisateurs pour les ménages concernés. Le non-recours frictionnel peut, en effet, générer une instabilité des revenus et une baisse de ceux-ci, alors même que « les restes pour vivre »²⁰ sont souvent déjà modestes.

Plus globalement, le fait de ne pas bénéficier totalement de ses droits, même si ce n'est que temporaire, peut fragiliser des situations de vie et renforcer un climat d'incertitude financière. Ce phénomène est d'autant plus présent qu'il s'agit souvent de personnes en situation de précarité pour lesquelles les transferts sociaux constituent une partie importante des revenus²¹. Aujourd'hui en France, selon l'INSEE, les prestations sociales financières représentent plus du tiers du revenu moyen disponible des ménages (15% dans les années 1970) ; dans bon nombre de cas, le non-recours à ces prestations, quel qu'en soit d'ailleurs le type, peut être un facteur important d'appauvrissement monétaire des ménages.

¹⁶ EGLIN Denis, KESTEMAN Nadia, op. cit. 2005.

¹⁷ CHANTEL Cécile, COLLINET Pierre, ibid.

¹⁸ CNAF, « L'accès aux droits et le non-recours dans la branche famille de la Sécurité sociale, *Dossiers d'études*, n°173, 2014, p. 85.

¹⁹ CNAF, ibid.

²⁰ Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), dans un rapport remis au gouvernement le 4 septembre 2012, a souligné l'urgence de mettre en œuvre de manière effective le droit pour les personnes en situation de pauvreté d'accéder à des moyens convenables d'existence. Le rapport propose de ne plus parler de « reste à vivre » (du fait des multiples modes de calcul et définitions qui lui sont associés) mais plutôt de « reste pour vivre ». Le reste pour vivre désigne l'ensemble des ressources d'un ménage, déduction faite de ses dépenses contraintes (loyer, charges et énergie liées au logement, télécommunications, transports, assurances, impôts, remboursements des emprunts, frais liés à la santé et à l'éducation, pensions alimentaires). En retenant cette notion, il apparaît que nombre de ménages modestes ont un reste pour vivre très faible, voire négatif, qui ne leur permet pas de vivre dans des conditions convenables.

²¹ FRAGONARD Bertrand, PELTIER Michel et RIVARD Antonin, op. cit. 2012.

Le premier objectif de notre proposition consiste donc à caractériser précisément les situations de non-recours frictionnel en collectant des données statistiques présentes dans le système d'information des CAF. Pour avoir une première idée du poids que représentent ces non-recours frictionnels dans les situations de vie des ménages, l'on portera un regard sur leur durée et leur montant en les rapportant, si possible, aux Revenus par unité de consommation (RUC) des ménages. Nous tenterons également de collecter des informations concernant les ressources des ménages, lors de la réalisation d'entretiens qualitatifs auprès d'une partie des allocataires concernés par le non-recours frictionnel. Ce faisant, notre idée est de parvenir à produire un tableau plus précis des situations de non-recours frictionnel, qui, au-delà des résultats synthétiques et par masse (prestation, moyenne du rappel, âge), permette d'identifier des classes d'allocataires et de dégager par exemple des gradients d'intensité du non-recours. Au-delà de cela, s'est bien de saisir les différentes conséquences du non-recours frictionnel pour les allocataires - modification des comportements de demande, sentiment d'incertitude accru, inquiétude pour l'avenir - dont il s'agit.

1.2. Comment les ménages « se débrouillent-ils » lorsqu'ils sont en situation de non-recours frictionnel ? Quelle est leur situation par rapport à d'autres offres publiques durant la période concernée ? Vers qui se tournent-ils pour potentiellement compenser le manque à percevoir ? Quels sont les coûts induits pour les organismes sollicités ?

Une limite majeure des travaux portant sur le non-recours tient au fait qu'ils ne font jamais mention des droits à d'autres prestations légales ou extra-légales, financières ou non, auxquels les individus comptabilisés comme non-recourant accèdent simultanément au non-recours identifié. Centrés sur des prestations définies, les mesures du non-recours laissent généralement dans l'ombre la manière dont celui-ci se conjugue "à du", voire probablement "à des", recours pour composer un rapport global aux droits dans le temps.

Nous disposons, par conséquent, de très peu d'éléments permettant d'évaluer comment se répartissent les équilibres entre non-recours et recours pour un même individu, ou la manière dont les deux peuvent s'articuler dans les trajectoires d'accès aux droits, aussi bien en termes de passage du non-recours au recours pour un même droit, qu'au regard de l'accès global au système de protection sociale. Or, ces données permettraient d'appareiller un regard différentiel sur l'accès aux droits et le non-recours, et pourraient mettre en évidence d'éventuels comportements différenciés de la part des ouvrants-droit potentiels en fonction des droits concernés.

Le fait d'être en recours simultané à certains droits ou prestations signale en effet que les individus sont en contact avec une ou plusieurs institutions, en capacité de constituer une demande et de la faire aboutir ; par ailleurs, la présence simultanée de recours et de non-recours peut indiquer que certains droits sont d'une certaine manière plus faciles à obtenir ou à demander que d'autres : information plus accessible, dispositif de demande et de maintien du droit plus simple, image associée moins négative ou stigmatisante, etc.

Le regard différentiel sur l'accès aux droits et le non-recours que nous voulons contribuer à construire est indispensable dès lors que l'objectif de la recherche est aussi d'analyser le non-recours au regard notamment des modifications apportées à l'économie de vie des allocataires.

Cette étude entend ainsi décrypter finement la manière dont les personnes vivent lorsqu'elles ne bénéficient pas d'une partie de leurs droits. Il s'agit ainsi, en se rapprochant d'allocataires qui ont été concernés par ces formes de non-recours, d'explicitier *a posteriori* ce qu'étaient leurs situations de vie à ce moment-là et de décrypter les comportements qu'ils ont potentiellement adoptés pour faire face à ce manque à percevoir.

Quelle(s) réaction(s) cette situation a-t-elle généré ? Quelle était en outre la situation des personnes par rapport à d'autres prestations – financières ou non financières (dispositifs d'accompagnement notamment, aide alimentaire,...), légales ou extra-légales – que celle(s) concernée(s) par le non-recours ? Avaient-elles recours à d'autres aides de la CAF, ou d'autres organismes (notamment des CCAS/CIAS pour l'accès à des prestations financières facultatives ou des aides d'urgence), en particulier parce que la fluctuation des ressources engendrées par le non-recours frictionnel pouvaient les rendre momentanément éligibles ? Ont-ils été aidés par des acteurs associatifs ? Se sont-ils tournés vers d'autres formes de solidarité, par exemple familiale ?

Le questionnement sur la recherche éventuelle d'aides extérieures, vers d'autres institutions, est important pour saisir les coûts potentiels et conséquences du non-recours frictionnels pour les organismes prestataires. Il est en effet apparu, à travers nos différents travaux, qu'il existait des transferts de charges dans les processus de « non-recours/recours ». Une double enquête nationale menée récemment pour la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), auprès de conseils départementaux et de CCAS, a montré que, pour la très grande majorité d'entre eux, les demandes d'aides sociales facultatives/extralégales avaient pour motif principal l'attente de droits légaux délivrés par d'autres institutions, et que cela générerait des transferts de charge dans la totalité des cas²². Ces effets de transferts, apparaissant potentiellement au gré des parcours d'accès et de non-accès des individus à la diversité de leurs droits, méritent donc d'être questionnés globalement, au niveau des institutions et des collectivités locales.

Le non-recours frictionnel génère-t-il des demandes de droit alternatives, afin de compenser le manque à percevoir dû à un retard de traitement ? Dans quels cas, ou pour quels motifs, ces non-recours conduisent-ils, de fait, à une demande alternative ? Note-t-on des situations types, dues par exemple à des processus institutionnels, à l'origine de ces non-recours ? Peut-on, parallèlement, noter des cas de compensation où la demande de prestations légales ou d'aides extra-légales des CAF se fait en raison d'un retard de traitement d'une autre institution ?

Par ailleurs, si les situations de non-recours frictionnel ont des conséquences éventuelles en termes de transfert de charge entre institutions, elles ont aussi certainement des conséquences pour les organismes chargés de gérer les droits, en l'occurrence ici pour les CAF. Ces formes de non-recours peuvent être synonymes de charges et de coûts de gestion supplémentaires²³ et accroître le nombre de « multi-contactants »²⁴. Qui plus est, même si les rappels de droits sont *in fine* au bénéfice de l'allocataire, les multiples relances par courrier ou par téléphone auprès de celui-ci, notamment pour obtenir certaines pièces justificatives afin de « payer à bon droit »²⁵, peuvent progressivement être préjudiciables aux relations des organismes avec les allocataires²⁶. Dans quelle mesure peut-on déterminer les coûts de gestion induits par les situations de non-recours frictionnel, notamment lorsque celles-ci donnent lieu à de multiples contacts entre les CAF et les allocataires concernés ?

A côté de cela, les aides familiales, quelles que soient leurs formes, que sollicitent potentiellement les personnes pour compenser le manque à percevoir temporaire découlant du non-recours

²² CHAUVEAUD Catherine, MAZET Pierre, WARIN Philippe *et al.*, « La lutte contre le non-recours au local – Etape 1 : Enquête par questionnaires », Rapport de recherche pour la DGCS, 2015.

²³ BUCHET Daniel, « Le paiement « à bon droit » des prestations sociales des CAF », *Informations sociales*, n°178, 2013/4.

²⁴ Plusieurs études ont d'ailleurs été conduites par des CAF sur les facteurs de risque d'être « multi-contactant », voir notamment sur ce sujet, CNAF, « Actes du séminaire des chargés d'études des CAF », *Dossier d'études*, n°142, 2011.

²⁵ HAMEL Marie-Pierre, « Favoriser le paiement à bon droit », *Informations sociales*, n°178, 2013/4.

²⁶ CHANTEL, COLLINET, *op. cit.*

frictionnel sont à examiner de près. Il s'agit, ce faisant, de tenir compte du « rôle des proches ». D'une part, tous les travaux de l'Odenore, depuis plus de dix ans, indiquent une forte corrélation statistique entre non-recours et absence de soutien de proches en cas de difficultés. D'autre part, et alors que l'intervention familiale s'intensifie dans la plupart des pays (au vu de la dernière vague – IV – de l'enquête européenne SHARE), les aides intrafamiliales (incluant les réseaux interpersonnels non familiaux) constituent parallèlement un facteur supplémentaire d'inégalités²⁷. Il nous semble donc indispensable de questionner ceci dans la mesure où les aides intrafamiliales peuvent constituer un recours face à « l'insoutenabilité » des conditions d'accès aux prestations et aux conséquences de la crise économique.

Pour répondre aux différents questionnements que nous venons de soulever, nous proposons de procéder à un recueil d'informations détaillées sur ce à quoi les allocataires des CAF en situation de non-recours frictionnel ne recourent pas par ailleurs – parfois de façon cumulée, sinon cumulative – mais également recourent, tant au niveau des prestations légales que des aides, services et prestations extra-légales proposées par les Caisses et par d'autres acteurs (notamment des CCAS/CIAS, services municipaux, associations).

Notre étude a donc vocation à resituer le non-recours par rapport au recours, à percevoir son importance relativement aux droits ouverts et réalisés, et son caractère possiblement cumulé et cumulatif. Dit autrement, il s'agit de s'intéresser à la « carrière » du non-recours au regard des parcours des personnes par rapport à leurs droits. Dans cette perspective, nous ne souhaitons d'ailleurs pas uniquement nous concentrer sur les recours/non-recours au moment où la situation de non-recours frictionnel et/ou partiel a eu lieu, mais percevoir, plus largement, sur un temps plus long, les recours/non-recours des allocataires qui ont été concernés par les rappels de droits.

Le deuxième objectif du projet consiste donc à situer et analyser les situations de non-recours frictionnel dans des parcours plus généraux de droits, de façon à aborder le phénomène du non-recours dans une approche globale de l'accès aux droits. Le but est de dégager des « parcours types » au regard des entrelacs entre recours et non-recours, afin de questionner ensemble ce qui relève du « volontaire » ou de l'« involontaire/subi », avec toutes les déclinaisons problématiques auxquelles peuvent renvoyer ces deux termes généraux. Il s'agit aussi de tenir compte des demandes d'aides faites potentiellement à leurs proches.

1.3. Comment expliquer le non-recours frictionnel ? Qu'en disent les personnes concernées ?

Le dernier objectif que se donne cette étude est, en se rapprochant des allocataires concernés, de saisir les explications qu'ils apportent à ces situations de non-recours frictionnel. S'il a été souligné que ce sont en premier lieu des erreurs ou des retards de déclaration de la part des allocataires qui sont à l'origine de ces situations²⁸, il paraît utile de décrypter en profondeur comment les personnes expliquent leurs erreurs et retards, au regard notamment de leur situation de vie, mais au regard aussi, par exemple, de l'information dont ils disposent sur les démarches à accomplir pour accéder à leurs droits et pour faire en sorte de les maintenir ouverts tant qu'ils demeurent éligibles.

En effet, le processus d'accès aux prestations sous conditions de ressources et/ou liées à la situation professionnelle des personnes n'est pas achevé au moment de l'ouverture du droit par les CAF. Le bénéfice des droits, en totalité et tant que les personnes sont éligibles, implique des démarches quasi permanentes pour les personnes, en particulier lorsque leur situation par rapport à l'emploi est

²⁷ PAPUCHON Adrien, « Les transferts familiaux vers les jeunes adultes en temps de crise : le charme discret de l'injustice distributive », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, 2014, 121-144.

²⁸ CHANTEL, COLLINET, *ibid.*

instable. Dans quelle mesure les incompréhensions des allocataires concernant les processus d'instruction des droits – par exemple s'agissant de la nécessité d'actualiser leur situation, de déclarer les changements de situations – peuvent-elles générer du non-recours frictionnel ? Comment l'instabilité des situations de vie, les incertitudes quotidiennes, les multiples problèmes à régler quotidiennement, travaillent-ils les comportements des personnes par rapport à leurs droits et aux attentes administratives concernant ceux-ci ?

L'objectif consiste ici à saisir la manière dont les allocataires explicitent les causes de leur non-recours frictionnel, situent ces causes par rapport à leurs conditions de vie, à leurs trajectoires professionnelles, familiales, mais aussi par rapport à leurs relations avec les CAF et, plus généralement, avec les organismes sociaux : que saisissent-ils de la logique de fonctionnement des institutions et de la « rationalité » des systèmes de droits ? A cet égard, il sera intéressant d'interroger les allocataires sur les effets potentiels de ces rappels en termes de recours/non-recours à d'autres prestations, mais aussi sur leurs effets concernant la relation des allocataires avec les CAF et leur « positionnement » plus global en tant que demandeurs.

Dans quelle mesure le fait de faire l'objet d'un ou de plusieurs rappels de droits modifie-t-il la relation que les allocataires entretiennent avec les CAF ? Cela participe-t-il à donner confiance aux personnes quant à leur légitimité à demander leurs droits sociaux ? Constitue-t-il une forme de reconnaissance des personnes quant à « leur droit à demander » ou produit-il au contraire des effets de découragement qui pourraient entraîner, par la suite, du non-recours de type non-demande ?

Etre l'objet de rappels de droits, tout comme d'indus d'ailleurs, donne en effet à voir aux allocataires la complexité de l'accès aux droits, rend encore plus perceptible la nécessité de déclarer « correctement » leurs ressources, rappelle les injonctions à mettre en place certains comportements plutôt que d'autres et peut, ce faisant, entraîner une forme de découragement ou de dénigrement de ses capacités à répondre aux attentes administratives. Par là-même, lorsque l'on a été l'objet de rappels de droits, la conscience qu'il peut aussi arriver l'inverse est potentiellement présente²⁹. La peur de l'indu peut ainsi freiner l'engagement dans le recours aux droits ou leur renouvellement.

La compréhension fine des causes de non-recours peut ouvrir des pistes d'action quant à la gestion des prestations, à la politique de communication, voire d'accompagnement de certains allocataires par les CAF³⁰. Des travaux menés dans la branche Maladie de la Sécurité sociale ont montré que c'est en particulier sur le non-recours par non réception – une personne éligible demande, mais ne reçoit rien ou seulement partie de ses droits, par inattention aux procédures et/ou dysfonctionnement du service prestataire – que les organismes sociaux peuvent intervenir : d'une part, parce que les personnes concernées sont le plus souvent connues, dans la mesure où elles bénéficient d'une partie de leurs droits ou qu'elles sont affiliées à l'organisme ; d'autre part, parce que les obstacles qu'elles rencontrent, souvent relatifs à une succession d'incompréhensions, peuvent finalement être levés assez aisément, dès lors qu'ils sont mis en évidence³¹. A l'heure où les discussions sur la construction de requêtes informatiques pour détecter les droits potentiels sont plus que jamais présentes dans la branche Famille, cette proposition, en permettant de renforcer la connaissance disponible sur le non-recours frictionnel et/ou partiel, mais également sur les parcours d'allocataires, pourrait ainsi contribuer à définir des « parcours à risque » et participer ainsi, au-delà du traitement de ces situations, à la mise en place d'actions de prévention : information anticipée, mise en place d'alertes au regard des informations disponibles dans le dossier, etc.

²⁹ OKBANI Nadia, op. cit. 2013.

³⁰ WARIN Philippe, MAZET Pierre, « La lutte contre le non-recours : des enjeux pour la production des politiques sociales, *Regards*, n° 46, 2014, pp. 75-82 ; WARIN Philippe, op. cit. 2015.

³¹ REVIL Héléna, « Le « non-recours » à la Couverture maladie universelle. Emergence d'une catégorie d'action et changement organisationnel », Thèse de doctorat de science-politique, Université de Grenoble, 2014, 566 p.

En particulier, l'approche de la gestion des prestations peut aussi permettre de vérifier l'existence d'une quatrième forme de non-recours, la non proposition (lorsque le droit n'est pas ouvert et/ou activé par le prestataire malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas la prestation). La question posée est aussi simple que directe : le non-recours peut-il être dû – pour diverses raisons à repérer et expliquer – aux agents et services qui se succèdent tout au long de la chaîne de production d'un droit ?

Ce troisième objectif est nécessaire pour la compréhension générale du phénomène que nous investiguons dans le cadre de cette étude. Il aborde en particulier les explications du non-recours apportées par les personnes, ainsi que les effets des rappels de droits et plus globalement de « la vie en situation de non-recours » sur les représentations et rapports aux institutions. Il peut également conduire à relever différents « points d'alerte » dans les parcours et traitements administratifs et sociaux des demandes et dossiers qui peuvent être utiles aux CAF et à la branche Famille dans leurs actions pour l'accès aux droits.

Si ce projet de recherche prend pour porte d'entrée les rappels de droits, au sens où ils nous paraissent être un « indicateur » de situations de non-recours frictionnel, c'est donc, en premier lieu, pour comprendre les effets financiers, et les autres conséquences, que peuvent avoir ces formes spécifiques de non-recours sur les conditions de vie des allocataires concernés. En second lieu, il s'agit de mettre à jour la manière dont les personnes se « débrouillent » au moment du non-recours frictionnel – qu'elles aient ou non conscience de cette situation – alors même qu'elles peuvent recourir pour compenser ou non ce non-recours à d'autres prestations et aides des CAF ou d'autres organismes, et/ou en faisant appel à la solidarité associative ou familiale.

Cette étude s'intéresse à ce que produit pour les personnes, sur leur situation de vie et en termes de « parcours du recours et non-recours », le fait d'être l'objet de rappels de droits. De manière surplombante, ces différentes dimensions ont vocation à être éclairées par un regard sur les parcours et positionnements passés, présents et futurs des personnes en tant que porteuses et demandeuses de droits. Parallèlement, en cherchant à construire une approche dynamique et systémique du non-recours, ce travail vise à relever les facteurs générateurs du non-recours frictionnel, du point de vue des allocataires, et à rendre compte en particulier de ceux pour lesquels les organismes prestataires peuvent être alertés lors de la production des droits.

Une étude associant 3 CAF

Pour réaliser cette étude, en particulier son volet quantitatif, le partenariat avec des CAF est apparu indispensable. Nous avons fait le choix d'impliquer, dans cette étude, 3 caisses de tailles différentes.

Cette étude se déploie donc sur trois terrains locaux. Notre choix a été motivé par le fait de pouvoir mettre en évidence l'incidence possible de facteurs liés au contexte (socio-démographique, économique, institutionnel, historique), dans la survenue et l'explication des situations de non-recours frictionnel.

Parallèlement, les contacts déjà établis par le passé avec ces 3 CAF, ayant en outre marqué leur intérêt à l'endroit de la question du non-recours, voire ayant travaillé cette question en interne, ont été essentiels.

PARTIE I.

UNE PHOTOGRAPHIE QUANTITATIVE DU NON-RECOURS FRICTIONNEL, A PARTIR DES DONNEES PRESENTES DANS LES SYSTEMES D'INFORMATIONS DES 3 CAF.

L'étude se décompose en deux phases principales : l'une quantitative, l'autre qualitative. Une phase « intermédiaire » vise à articuler le plus rigoureusement possible analyses quantitative et qualitative. Cette articulation permettra, en outre, de tirer des fils problématiques concernant le non-recours frictionnel, à partir de la phase quantitative et de les étayer ensuite avec des données qualitatives.

Dans cette première partie du rapport, nous présentons les résultats de la phase quantitative de l'étude. Avant cela, Il nous paraît important d'entrer un peu plus précisément dans le détail de la requête qui a été élaborée pour faire une photographie quantitative du non-recours frictionnel.

1.1. La phase quantitative

Description et objectifs

Au travers de cette phase quantitative, il s'agit de caractériser, le plus précisément possible, pour chaque caisse et de manière comparée, les situations de non-recours frictionnel, en approchant ce phénomène à partir des rappels de droits faits par les CAF, sur une période donnée et pour une partie des prestations légales qu'elles servent.

Après avoir mis en exergue les rappels en mobilisant les systèmes d'informations des CAF, l'objectif est de les caractériser et de les rapporter aux allocataires concernés. Pour ce faire, différentes informations ont vocation à être collectées :

- ✓ Des données relatives à la durée et au montant du (des) rappel(s) de droits ;
- ✓ Des données venant signaler la présence d'indus (sur la période prise en compte).
- ✓ Des données sociodémographiques relatives aux allocataires (sexe, âge, situation familiale) ;
- ✓ Des données concernant leurs ressources (RUC ; seuil de bas revenus).

A partir de la mise à disposition de l'ensemble de ces données, nous envisageons la construction de plusieurs indicateurs :

- ✓ Profil(s) d'allocataires et type(s) de prestations concernés par les rappels ;
- ✓ Indicateur d'impact du non-recours (ou de poids financier) en rapportant le montant du rappel aux RUC des allocataires ;
- ✓ Indicateur graduel (gradient) d'intensité du non-recours, à partir de la mesure de la durée et du montant du rappel ;

Les objectifs de cette phase quantitative sont donc principalement de deux ordres :

- ✓ D'une part, parvenir à identifier des classes/groupes d'allocataires, à partir des données et indicateurs mentionnés, et dégager des configurations types permettant de produire un tableau panoptique des rappels de droits « situés ».
- ✓ L'identification de ces classes et configurations types permettra, d'autre part, de formaliser des « points d'alerte » en vue d'éviter les situations de non-recours, et les rappels

subséquents. L'analyse quantitative des situations identifiées de non-recours frictionnel pourrait en ce sens contribuer à les anticiper.

Mise en œuvre de la phase quantitative

Ce travail quantitatif est réalisé à partir des données des 3 CAF impliquées dans le projet. Afin de permettre la comparabilité des résultats, il a été décidé que les 3 caisses utiliseraient la même requête, créée spécifiquement dans le cadre de cette étude. Produire des données quantitatives sur le non-recours frictionnel nécessite, en effet, de concevoir une requête de toute pièce.

A cet effet, des réunions de travail impliquant l'Odenore et les CAF ont été tenues, entre le début et la fin de l'année 2016. Il s'est agi de créer et de consolider progressivement la requête. Afin de ne pas démultiplier les réunions et de tenir au mieux compte des charges de travail des chargés d'études des CAF, ces réunions ont été prolongées par des échanges téléphoniques ou courriel réguliers entre l'Odenore et les organismes.

1.2. Zoom sur les choix faits pour approcher les rappels de droits

Dans la mesure où les rappels de droits ne sont pas codés en tant que tels dans les systèmes d'informations des CAF, il a été nécessaire de créer une requête pour les « rendre visibles ».

Les temps de travail collectif entre l'Odenore, les chargés d'études et plusieurs professionnels issus de différents services des CAF ont permis de « mettre sur la table » l'ensemble des questions techniques et « scientifiques » relatives à l'analyse quantitative, d'échanger sur la disponibilité des données et la faisabilité de certains croisements informatiques.

Au fil des réunions, il s'est agi de décider conjointement des contours et du contenu de la requête nécessaire pour proposer une analyse quantitative fine et solide du non-recours frictionnel, en l'approchant par les rappels de droits.

Les rappels de droits : des paiements faits « en dehors » des chaînes traditionnelles

Pour les CAF, le rappel se matérialise généralement par une période de paiement plus longue que d'ordinaire. Autrement dit, un paiement se fait en dehors de la chaîne traditionnelle des paiements aux allocataires. C'est la raison pour laquelle il a été décidé de réaliser la photographie des rappels à partir de la *table des paiements* des systèmes d'informations des CAF et de la *chaîne journalière des paiements*.

Il est à noter que les rappels ne sont payés par les CAF qu'à partir d'un certain montant. Autrement dit, en-dessous d'une certaine somme, ils ne sont pas versés à l'allocataire ou au tiers. Dans la mesure où nous entrons dans les rappels par les paiements faits aux allocataires, ces *rappels non-payés* aux allocataires n'apparaîtront pas dans les résultats quantitatifs.

S'il n'était pas question, au stade de la conception de la requête, d'expliquer les rappels, des hypothèses étaient faites, au fil des échanges, par les uns et les autres concernant les principales causes des rappels, comme par exemple :

- L'allocataire envoie tardivement des informations dont découle le paiement du droit et/ou qui peuvent modifier le montant de son droit (montant plus important une fois que les informations ont été prises en compte) ;
- Certaines échéances informatiques liées à la législation des prestations entraînent un rappel ;
- Temps de traitement des dossiers par les CAF ;

- Temps de traitement des dossiers par d'autres acteurs, dans le cadre des prestations dites partenariales ;
- ...

Les premiers échanges concernant les causes hypothétiques des rappels ont notamment permis de souligner que certains rappels sont « mécaniques » (d'un point de vue gestionnaire tout du moins) et sont, en quelque sorte, consubstantiels à la prestation (par exemple pour le Complément mode de garde (CMG) qui, chaque mois, est versé uniquement après que l'allocataire ait fait sa déclaration sociale mensuelle auprès de l'URSSAF).

Vignette 1.

Le CMG, une prestation induisant « mécaniquement » des rappels, du point de vue des CAF : le point de vue d'une allocataire.

Lorsque nous avons travaillé avec les chargés d'études des CAF sur le choix des prestations à intégrer dans l'enquête quantitative, le Complément mode de garde (CMG) avait été exclu. Les chargés d'études considéraient que les rappels en la matière étaient « mécaniques ». Nous avons eu une discussion à ce sujet. Des échanges avec des allocataires, dans un autre cadre que cette étude, pouvait, en effet, suggérer que les rappels en la matière découlent potentiellement du fait que les allocataires ne comprennent pas nécessairement que, tant qu'ils ne déclarent pas le salaire de leur assistante maternelle sur le site du Pajemploi*, la CAF ne paie pas le CMG. Sachant qu'il faut faire cette déclaration chaque mois (de manière dématérialisée), les personnes peuvent être en situation de non-recours frictionnel très régulièrement. Nous pouvons donc faire l'hypothèse que tant que les allocataires n'ont pas compris ce fonctionnement, ils continuent d'avoir des « paiements différés » du CMG. L'échange avec une allocataire 3, Mme A. a été, sur ce point, intéressant.

Lors de notre entretien et alors que nous l'interrogeons sur un non-recours frictionnel concernant les Allocations familiales, Mme A. parle quant à elle exclusivement des « irrégularités de paiement » en matière de CMG. Elle est gérante d'un hôtel et travaille 7 jours sur 7. Elle a donc d'importants frais de garde pour sa fille qui ne va pas encore à l'école. Mme A. trouve « que le lien entre Pajemploi et la CAF ne fonctionne pas toujours bien ». Elle précise ensuite sa pensée en disant : « ou je ne comprends pas comment faire pour que ça marche ». Elle continue ainsi : « il n'y a pas une bonne passerelle entre Pajemploi et la CAF au alors on ne nous explique pas bien suffisamment cette passerelle ». Elle ne comprend pas vraiment pourquoi ce lien « ne fonctionne pas bien » et n'aime pas le « climat d'incertitude » qui en découle. Elle ne trouve pas facile de payer l'assistante maternelle agréée pour la garde de son enfant, sans savoir quand le CMG va « tomber sur son compte ». Mme A. paraît ne pas avoir compris que cette prestation, tout comme la prise en charge d'une partie de ses cotisations sociales par la CAF, dépend de sa déclaration dématérialisée du salaire de son assistante maternelle sur le site de Pajemploi et du moment où elle effectue cette déclaration.

* Offre de service des URSSAF, destinée à simplifier les formalités administratives pour les parents employeurs qui font garder leur(s) enfant(s) par une assistante maternelle.

En parallèle, il est assez vite ressorti des échanges que le paiement de certaines prestations se fait nécessairement en dehors des chaînes traditionnelles de paiement : c'est le cas pour la Prime de Noël ou l'Allocation de rentrée scolaire (ARS), mais également pour d'autres prestations servies ponctuellement et non mensuellement. Considérant que certaines prestations sont quasiment toujours versées sous forme de rappels, il a été décidé de ne pas les inclure dans la présente étude.

Les prestations légales concernées par l'étude

Le choix a été fait de prendre en compte, pour cette photographie quantitative, uniquement les prestations légales mensuelles pour lesquelles les rappels ne nous apparaissaient pas comme étant mécaniques ou consubstantiels à la prestation.

Sont ainsi concernées par l'étude :

- L'Allocation d'éducation pour enfant handicapé (AEEH) ;
- Les Allocations familiales (AF) ;
- Les Allocations familiales ressources (AFR) ;
- L'Allocation adulte handicapé (AAH Mme/Mr) ; Le Complément de ressources (CH Mme/Mr) ; la Majoration pour la vie autonome (MVA Mme/Mr) ;
- L'Allocation logement familiale (ALF) ;
- L'Allocation logement à caractère social (ALS) ;
- L'Aide personnalisée au logement (APL) ;
- L'Allocation « migrants » (AMI – uniquement dans la 2^e) ;
- L'Allocation de soutien familial (ASF) ;
- Le Complément familial (CF) ;
- La Majoration parent isolé (MPI) ;
- La Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE - Allocation de base et Complément d'activité) ;
- La Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PPEE) ;
- La Prime pour l'activité (PPA) et la Prime activité majorée (PPI) ;
- Le Revenu de solidarité active (RSA) activité (l'antériorité potentielle des rappels faits que des rappels peuvent encore être détectés pour le RSA activité même s'il n'existe plus) ;
- Le Revenu de solidarité active (RSA) Socle.

Allocations logement (AL)

Nous avons en outre choisi d'inclure dans l'étude les rappels faits aux allocataires, mais également à des tiers (bailleurs, propriétaires, tutelles).

Des choix faits concernant la période à prendre en compte dans l'étude

Les échanges avec les chargés d'études ont, en parallèle, pointé la nécessité d'être vigilant sur la période à retenir pour réaliser cette analyse quantitative du non-recours frictionnel.

Nous nous sommes rapidement accordés sur le fait que prendre en compte une période trop longue pouvait être contre-productif, le risque étant de complexifier l'analyse en augmentant notamment le volume d'allocataires ayant fait l'objet de plusieurs rappels. Il a donc été décidé de mettre en exergue les rappels sur les 6 derniers mois précédant le passage de la requête.

Par ailleurs, il est ressorti des échanges entre les CAF et l'Odenore que certaines périodes de l'année sont plus propices aux rappels de droits (par exemple, le début de l'année). Nous avons convenu que ce point était à garder à l'esprit que ce soit pour choisir la période sur laquelle passer la requête ou lors de l'analyse des résultats de celle-ci (si la requête est passée à plusieurs reprises et concerne, à un moment donné, la période évoquée ci-dessus).

La caractérisation des rappels

Il a, parallèlement, été décidé de caractériser les rappels détectés et de réaliser, dans certains cas, des classements, à partir d'éléments relatifs :

- Aux montants des rappels (bruts et nets) ;
- Aux montants des récupérations et au nombre d'allocataires concernés par les récupérations ;
- Aux montants des compensations et au nombre d'allocataires concernés par les compensations ;
- A la durée des rappels ;
- A leur antériorité ;
- Au nombre de mois concernés par les rappels ;

- Au nombre de rappels pour chaque allocataire ayant au moins eu un rappel sur la période de référence ;

Le choix de variables pour caractériser les allocataires ayant fait l'objet des rappels

Il semblait important de pouvoir comparer, pour chaque CAF et pour chaque prestation (en tout cas pour celles qui sont ressorties, au travers de la mobilisation des premières versions des requêtes, comme étant les plus concernées par le non-recours frictionnel), les caractéristiques des allocataires ayant eu un rappel et de les mettre, pour chaque CAF, en vis-à-vis des caractéristiques de l'ensemble des allocataires de ces prestations.

Ce faisant, l'objectif était de mettre en lumière d'éventuelles spécificités des allocataires ayant été en situation (parfois répétées) de non-recours frictionnel.

Nous souhaitons donc « typologiser » les allocataires à partir des variables suivantes :

- ✓ **Les revenus :**
 - RUC/ unité de conso, exprimé en pourcentage du SMIC, par tranches : 0.5, 075 ; 1 ; 1.25, etc. Les données relatives aux RUC des allocataires seront celles de décembre 2015, puis de 2016.
 - Seuil de bas revenus ;
- ✓ **La situation familiale :** Sur ce point, nous partons des catégories préexistantes dans les systèmes d'informations des CAF : Homme Isolé ; Femme Isolé ; Famille monoparentale ; Couple avec enfants ; Couple sans enfants.
- ✓ **L'âge :** Les résultats seront classés en fonction des tranches d'âge suivantes : 18-25ans ; 26-45 ans ; 45-60 ans et + de 60³².

Nous pensions également intéressant de connaître la situation professionnelle des allocataires concernés par les rappels ; la prise en compte de la variable relative à la situation professionnelle était rapidement apparue compliquée, en particulier parce que, dans le cas des couples, cette information est connue uniquement pour le « chargé de dossier ».

Ce travail de caractérisation des allocataires n'a finalement pas pu être effectué dans le cadre de la phase quantitative de l'étude. Nous avons donc fait le choix de capter des informations sur les ressources, les situations familiale et professionnelle, l'âge, au moment des entretiens qualitatifs et, par conséquent, uniquement pour les allocataires participant à la seconde phase de ce travail.

L'estimation, pour chaque prestation, de la part des paiements faits en rappel

Afin de comparer les montants des rappels détectés par la requête avec le montant des prestations versées sur une année par les CAF, le choix a été fait de mobiliser les données relatives aux montants des prestations versées présentes dans les rapports d'activité des CAF. Dans la mesure où la requête porte sur une période de 6 mois et non sur une année pleine, ce montant de prestations versées sera divisé par 2.

³² A noter qu'habituellement la CAF 3 utilise plutôt les tranches d'âge suivantes : moins de 30 ans/ 30-39/40-59/ 60 ans et +).

1.3. Description quantitative des rappels de droits pour la période de mai à octobre 2016³³

Les résultats de cette phase quantitative ne sont pas présentés caisse par caisse ; chacune des 3 CAF peut cependant disposer de sa propre photographie du non-recours frictionnel au travers des tableaux et graphiques comparés ; la lecture croisée des résultats permet de mettre en lumière les points communs et les spécificités éventuelles du phénomène, en fonction des « territoires ».

Nombre de rappels sur la période et nombre d'allocataires concernés

Sur la période allant de mai à octobre 2016, le nombre de rappels détectés par la requête est de :

- 85 189 pour la CAF 1 ;
- 114 688 pour la CAF 2 ;
- 33 314 pour la CAF 3.

Ces rappels concernent 64 291 allocataires pour la CAF 1, 87 026 pour la Caf 2 et 24 475 pour la Caf 3. Une partie des allocataires a, en effet, eu plusieurs rappels sur la période. Le tableau ci-dessous le montre. Pour indication, en 2015, les CAF 1 et 2 comptent respectivement 224 286 et 277 934 allocataires. La CAF 3 intervient quant à elle auprès de 89 559³⁴. Le dossier d'étude de la CNAF n°173 paru en 2014 indique, qu'en 2013, à l'échelle nationale, 8,6 millions de détections de rappels bruts ont été effectuées, représentant un peu moins de 5 millions d'allocataires³⁵.

S'agissant de la présente étude, le nombre de prestations concernées par les rappels permet de voir qu'un même rappel (i.e. paiement) peut porter sur plusieurs prestations. C'est pourquoi et comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre de prestations est partout supérieur au nombre de rappels. Les rappels portent ainsi, en moyenne, sur 1,16 prestations pour la CAF 1, sur 1,17 prestations pour la Caf 2 et sur 1,18 prestations pour la Caf 3.

CAF	Nombre d'allocataires	Nombre de rappels	Nombre de prestations	Nombre de rappels/Nombre d'allocataires	Nombre de prestations/Nombre de rappels
1	64 291	85 189	98 425	1,33	1,16
2	87 026	114 688	134 098	1,32	1,17
3	24 475	33 314	39 216	1,36	1,18

Nombre de rappels par allocataire

L'enjeu est ici de savoir comment se distribuent les rappels par allocataire : autrement dit, les allocataires détectés par la requête parce qu'ayant bénéficié d'au moins un rappel sur la période de

³³ L'ensemble des tableaux et graphiques présent dans cette partie découlent du passage de la requête version 4 par les CAF.

³⁴ Données issues des rapports d'activité 2015 de chaque CAF.

³⁵ DESR-CNAF, « L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité sociale », Dossier d'étude, n°173, novembre 2014.

référence (mai à octobre 2016) ont-ils eu un seul ou plusieurs rappels ? Le cas échéant, combien de rappels ont-ils eu ? La CNAF indique, dans le dossier d'étude n°173 dont la partie 3 porte tout à la fois sur les indus et les rappels en matière de prestations légales, que « *les répétitions d'indus et de rappels au cours de l'année pour un même allocataire sont rares* »³⁶. Il est d'ailleurs précisé que « *plus de 80 % des allocataires avec au moins un indu ou un rappel net d'AL recensé en 2013 ont connu une seule détection d'indu ou de rappel d'AL dans l'année, mais que près de la moitié des allocataires avec un rappel net de RSA ont en revanche connu plusieurs détections de rappels au cours de l'année 2013* »³⁷.

Comme nous le voyons au travers du tableau et du graphique qui suivent, notre étude montre que, environ deux tiers des allocataires ont eu un seul rappel sur la période de référence ; ce chiffre est homogène d'une caisse à l'autre. Partout, près d'un allocataire sur cinq environ a, en revanche, eu deux rappels sur la période. Les taux chutent ensuite. Dans la continuité du travail conduit par la CNAF, il pourrait être intéressant de vérifier si les rappels multiples concernent plus spécifiquement une prestation, autrement dit si les allocataires du RSA (ou d'autres) sont plus concernés par la répétition des rappels.

Nombre d'allocataires / nombre de rappels						
Nombre de rappels	%			Effectifs		
	CAF 1	CAF 2	CAF 3	CAF 1	CAF 2	CAF 3
1	67,46%	67,40%	64,42%	39 995	58 657	15 768
2	21,12%	20,54%	22,41%	14 485	17 871	5 484
3	6,61%	6,88%	7,37%	5 306	5 990	1 803
4	2,61%	2,89%	3,10%	2 271	2 518	758
5	1,15%	1,24%	1,41%	1 072	1 075	345
6	0,57%	0,58%	0,62%	533	506	151
7	0,22%	0,25%	0,30%	251	221	73
8	0,12%	0,12%	0,17%	164	105	42
9	0,06%	0,04%	0,07%	83	34	17
10	0,04%	0,03%	0,06%	54	26	14
11	0,02%	0,01%	0,01%	32	8	2
12	0,01%	0,00%	0,03%	20	4	8
> 12	0,03%	0,01%	0,04%	25	11	10
Total	100,00%	100,00%	100,00%	64 291	87 026	24 475

Les prestations concernées par les rappels détectés

Si, pour chaque caisse, nous mettons en regard le nombre de rappels par prestation avec le nombre total de rappels, on remarque que, pour toutes les caisses, les prestations les plus concernées par les rappels sont globalement les mêmes, à savoir :

³⁶ DESR-CNAF, op. cit., p.86.

³⁷ DESR-CNAF, ibid.

- La Prime d'activité (PPA) ;
- Le Revenu de solidarité active (RSA) socle ;
- L'Allocation de logement à caractère social (ALS) ;
- L'Allocation personnalisée au logement (APL) ;

Concernant l'ALS, le taux de la Caf 3 est toutefois nettement moins élevé que ceux des deux autres caisses. Il est de 5% ; dans les Caf 1 et 2, les taux de rappel pour cette prestation atteignent respectivement 12,2% et 17,2%.

Bien entendu, le cas de la PPA est quelque peu spécifique en cette année de montée en charge de la prestation. Dans toutes les caisses, cette prestation est celle qui pèse le plus lourd, dans l'ensemble des rappels faits aux allocataires sur la période de référence : ainsi 30% des rappels de la Caf 3 concernent la PPA, ce taux est de 28,1% pour la Caf 1 et de 25,2% pour la Caf 2.

Il serait particulièrement intéressant de suivre l'évolution de ces taux relatifs aux rappels de PPA dans les mois à venir. En ce sens, « refaire tourner » la requête à intervalle régulier, au cours de l'année 2017, pourrait permettre de voir si le nombre de rappels concernant la PPA diminuent ou non ; nous pourrions ainsi percevoir si les taux, plutôt élevés à l'heure actuelle, sont principalement explicables par « la mise en route » de cette prestation ou si la PPA, de par certaines modalités de fonctionnement et les choix faits concernant par exemple l'accès entièrement dématérialisé à cette prestation, induit davantage de rappels que d'autres prestations.

S'agissant des Allocations logement (AL) et du RSA, nous retrouvons, au travers de la présente étude, des constats faits par la CNAF dans les derniers travaux conduits, au niveau national, sur les rappels de droits. Dans son dossier d'études de 2014 cité précédemment, la CNAF pointe ainsi que le RSA (Activité et Socle) et les allocations logement (AL) sont les prestations légales les plus représentées parmi les détections de « paiements à mauvais droit »³⁸. Le RSA compte près de 40% de la totalité des rappels bruts de 2013 et les AL environ 20%. Comme le précise la CNAF, « *les montants du RSA et des AL sont déterminés selon un mode de calcul qui varie selon le niveau de revenus. Ces deux prestations sont donc particulièrement sensibles aux modifications de l'activité professionnelle ou des ressources* »³⁹.

Dans la présente étude, les rappels en matière de RSA Socle uniquement (le RSA activité, qui a été supprimé et remplacé par la PPA, apparaît dans le tableau ci-dessous mais avec de très faibles taux ; cela s'explique par l'antériorité plus ou moins éloignée dans le temps de certains rappels) comptent, concernant les 3 caisses, pour un peu moins d'un cinquième de la totalité des rappels repérés sur la période.

En parallèle, si l'on additionne les taux de rappels portant sur l'APL, l'ALS et l'ALF, ce sont 32% des rappels qui, pour la Caf 1, concernent les AL ; 26,3% pour la Caf 2 et 22% pour la Caf 3.

Bien qu'évident, il est important de rappeler que, concernant notre étude (tout comme c'était le cas de celle de la CNAF), les proportions, dans la totalité des rappels détectés, de ceux portant sur les AL, la PPA et le RSA sont, nécessairement, à mettre en lien avec les volumes de bénéficiaires de ces prestations, souvent nettement supérieurs aux volumes de bénéficiaires d'autres prestations servies par les CAF.

³⁸ DESR-CNAF, op.cit.

³⁹ DESR-CNAF, op.cit., p.83.

NATURE PF CREANCE SECOURS - Prestations	%			Effectifs		
	CAF1	CAF2	CAF3	CAF1	CAF2	CAF3
AEEH alloc. éducation enf. Handicapé	1,2%	2,0%	3%	1 141	2 701	1 144
AFA allocations familiales	0,2%	0,1%	0%	167	135	172
AFR Allocations Familiales Ressources	4,4%	3,9%	6%	4 316	5 237	2 535
AAH = AH1	1,5%	2,2%	2%	1 459	2 975	670
AAH = AH2	1,4%	1,9%	2%	1 425	2 576	673
ALF allocation logement familiale ALF	4,5%	4,1%	4%	4 444	5 500	1 762
ALS allocation logement à caractère social	12,2%	17,2%	5%	12 005	23 105	2 065
AMI allocation migrants (2)	0,0%	1,3%	0%		1 686	-
APL aide personnalisée au logement	15,3%	10,7%	13%	15 058	14 365	5 285
ASF allocation de soutien familial	2,5%	2,7%	3%	2 467	3 575	1 333
CFA CF complément familial CF	1,2%	0,8%	1%	1 184	1 126	579
CH1 complément AAH MR(CH1)	0,0%	0,1%	0%	45	124	24
CH2 complément AAH MR(CH1) et MME (CH2)	0,0%	0,1%	0%	42	127	30
MPI majoration parent isolé MPI	0,1%	0,2%	0%	81	283	86
MV1 MVA MR majoration vie autonome MR	0,2%	0,2%	0%	186	317	70
MV2 MVA MME majoration vie autonome MME	0,2%	0,2%	0%	218	269	95
PJ2 Alloc. base allocation de base PJ2	3,1%	2,7%	4%	3 036	3 681	1 508
PJ3 PAJE complément d'activité	0,9%	0,5%	1%	893	704	347
PJ6 PPEE Prestation Partagée Education de l'Enfant	2,1%	1,5%	2%	2 045	1 951	728
PPA Prime pour l'activité + PPI Prime activité majorée	28,1%	25,2%	30%	27 681	33 767	11 902
PSO Petite somme versée	0,6%	0,1%	0%	577	79	47
RSA activité = RCD +RCI+RCJ+RCU	0,6%	0,5%	1%	611	626	280
REA annulation paiement+ REE Réexpédition système + REM Réexpédition manuelle	3,1%	2,4%	4%	3 005	3 189	1 506
RSA Socle : RSD +RSI+RSJ+RSU	16,6%	19,4%	16%	16 339	25 961	6 375
TOTAL	100,0%	100,0%	100%	98 425	134 098	39 216

Bien qu'intéressants, les taux permettant de mettre en lumière le poids représenté par chaque prestation dans le total des rappels détectés sur la période de référence ne nous donnent pas d'indication sur le poids des rappels « au sein » de chaque prestation ; autrement dit, nous ne connaissons pas, pour chaque prestation et sur la période de référence, le pourcentage d'allocataires pour lesquels les droits ont été payés au moins une fois en rappel. En parallèle, nous ne disposons pas d'informations concernant le montant des droits payés en rappel pour chacune des prestations, de mai à octobre 2016.

Ces informations seraient pourtant extrêmement intéressantes et permettraient d'atténuer les effets d'optique créés par les volumes tout à fait différents d'allocataires des différentes prestations servies par les CAF. Nous ne nous situons, en effet, plus dans la totalité des rappels relatifs à l'ensemble des prestations, mais au sein des rappels faits pour chacune des prestations légales prises en compte dans notre étude.

Nous avons tenté de travailler, avec les chargés d'études des 3 CAF impliquées dans l'étude, à l'élaboration des informations précitées ; de premiers tests effectués pour la CAF 2, et dont les résultats sont synthétisés dans le tableau qui suit, venaient en effet conforter l'idée qu'il peut être particulièrement pertinent d'entrer au cœur des rappels faits pour chaque prestation. Cela peut, en particulier, permettre de percevoir que des prestations qui ne « pèsent pas lourd » dans la totalité des rappels, sont en revanche, si on met en regard le nombre de rappels faits pour ces prestations sur la période de mai à octobre 2016 et le nombre d'allocataires qui bénéficient de ces prestations dans le département concerné, en fait fortement sujettes à rappels.

Il semble que ce soit par exemple le cas pour l'Allocation d'éducation enfant handicapé (AEEH) ou la Prestation Partagée d'éducation de l'enfant (PPEE). Ainsi, les rappels sur la PPEE représentent-ils à peine 1,5% du nombre total de rappels détectés sur la période de référence ; en revanche, les rappels faits sur cette prestation, de mai à octobre 2016, ont concerné un peu plus de la moitié des allocataires de cette prestation. Cela peut signifier que cette prestation est très sujette à rappel, tout en pesant pourtant peu, en effectif, dans le nombre total de rappels.

In fine pour la CAF 2 et pour l'ensemble des prestations prises en compte dans l'étude, il semblerait que ce soit un peu plus de 60% du montant total des droits versés sur 6 mois qui aient été payés en rappel. Si cette analyse est juste, cela peut donner des pistes intéressantes pour l'action des CAF en matière de rappels. Nous n'avons malheureusement pas pu investiguer davantage ce point.

CAF 2			
Prestations	Sous nature comptable paiement	Nombre de rappels détectés mai - octobre 2016 / nombre d'allocataires de la prestation en 2015	Montant des paiements relatifs aux rappels détectés mai – octobre 2016 / moitié du montant annuel des prestations versées en 2015
AEEH Allocation d'Education Enfant Handicapé	AEEH de base	52,5	13,5
	Complément d'AEEH	36,2	
	Prestation CEE		
AFA Allocations Familiales	Forfait AF	5,7	19,2
	Prestation CEE		
AFR Allocations Familiales Ressources	Forfait AF	5,7	19,2
	Prestation CEE		
AH1 MR Allocation Adulte Handicapé MR	AAH taux incapacité < 80%	26,7	11
	AAH taux incapacité >= 80%		
	AAH/CRH/MVA maintien		
AH2 MME Allocation Adulte Handicapé MME	AAH taux incapacité < 80%	26,7	11
	AAH taux incapacité >= 80%		
	AAH/CRH/MVA maintien		
ALF Allocation Logement Familiale	ALF accession	23,6	8
	ALF location		
ALS Allocation Logement à caractère Social	ALS autres catég. accession	27	10
	ALS autres catég. location		
	ALS étudiants location		

AMI Allocation Migrants			
APL Aide Personnalisée au Logement	Apl1 foyer		
	APL location		
	APL2 foyer jeunes travailleurs		
	APL accession autre logement	24,8	7
	APL acquisition amélioration > 01/92		
ASF Allocation de Soutien Familial	Complément de pension		
	ASFNR	26,8	14
	ASFR		
CFA CF Complément Familial			
	Majoration CF	9,1	4
	Prestation CEE		
CH1 CR MR Complément ressources		21,2	
	AAH/CRH/MVA maintien		
CH2 CR MME Complément ressources		21,6	
	AAH/CRH/MVA maintien		
MPI Majoration Parent Isolé		35,2	
MV1 AAH MVA MR Majoration vie autonome		26,2	
	AAH/CRH/MVA maintien		
MV2 AAH MVA MME Majoration vie autonome		22,7	
	AAH/CRH/MVA maintien		
PJ2 PAJE Allocation de base	Adoption (PAJE)		
	Naissance (PAJE)	10,5	4
	Prestation CEE		
PJ3 PAJE Complément d'activité	CA / PPEE1er enf taux minoré		
	CA / PPEE 1er enf taux plein		
	CA / PPEE 2ème enf taux minoré		
	CA / PPEE 2ème enf taux plein	11,2	3
	CA / PPEE 3ème enf taux minoré		
	CA / PPEE 3ème enf taux plein		
	Prestations CEE		
PJ6 PPEE Prestation Partagée Education de l'Enfant	CA / PPEE1er enf taux minoré		
	CA / PPEE 1er enf taux plein		
	CA / PPEE 2ème enf taux minoré		
	CA / PPEE 2ème enf taux plein		
	CA / PPEE 3ème enf taux minoré	69	2
	CA / PPEE 3ème enf taux plein		
	COLCA / PPEE majoré		
	Prestations CEE		

PPA Prime Pour l'Activité PPI Prime Activité Majorée	PPA moins de 25 ans	57	
	PPA plus de 25 ans		
	PPI Prime activité majorée		
RCD Rev. Solid. Active Activité normal RCI Rev. Solid. Active activité majoré RCJ Rev. Solid. Active activité jeune RCU Rev. Solid. Active Activité C.A.		3,1	1
RSD Rev. Solid. Active socle normal RSI Rev. Solid. Active Socle Majoré RSJ Rev. Solid. Active socle jeune RSU Rev. Solid. Active Socle C.A.		68,3	15
TOTAL		46,3	63

Montants bruts des rappels et montants des paiements faits aux allocataires

Attardons-nous maintenant sur les montants des rappels. Il est important de distinguer deux choses : les montants bruts et les montants des paiements effectivement faits aux allocataires. Comme nous le verrons dans la suite de ce rapport, il existe en effet des mécanismes de récupération et de compensation lorsque les allocataires font également l'objet d'indus. La compensation renvoie ainsi à une situation dans laquelle le rappel compense l'indu ; la récupération correspond, en revanche, à une situation où le rappel se fait avec une récupération sur un indu positionné antérieurement. Ces mécanismes expliquent qu'il y ait un montant brut de rappel et un montant effectivement payé aux allocataires.

Les tableaux ci-dessous permettent de visualiser des informations importantes concernant, tout à la fois, les montants « du point de vue des rappels » et les montants « du point de vue des allocataires », c'est-à-dire ceux que les allocataires reçoivent effectivement.

Pour la période de mai à octobre 2016, les montants totaux des rappels bruts atteignent, respectivement pour chaque CAF, les sommes suivantes :

- CAF 1 : 83 188 022 euros ;
- CAF 2 : 64 308 743 euros ;
- CAF 3 : 19 295 328 euros.

Si la moyenne des montants bruts est un peu plus élevée dans la CAF 1 (771 euros versus 546 pour la CAF 2 et 568 euros pour la CAF3), les montants médians sont par contre très proches les uns des autres (CAF 1 : 340 euros ; CAF 2 : 325 euros et CAF 3 : 314 euros).

Montants des rappels bruts					
CAF	Minimum	Médian	Maximum	Moyenne	Total rappels bruts
1	0	340	28 422	771	83 188 022
2	0	325	30 750	546	64 308 743
3	0	314	25 513	568	19 295 328

Dans le dossier d'étude réalisé par la CNAF en novembre 2014, le montant moyen des rappels bruts, au niveau national, est de 636 euros. La moitié des rappels bruts est, parallèlement, d'un montant supérieur à 418 euros⁴⁰.

Intéressons-nous, maintenant, aux montants totaux des paiements durant la période de mai à octobre 2016 ; cela renvoie à ce que la CNAF nomme dans le dossier d'étude les « rappels nets » :

- CAF 1 : 43 585 654 euros ;
- CAF 2 : 55 293 471 euros ;
- CAF 3 : 16 713 651 euros.

Nous remarquons qu'alors que le montant total des rappels bruts de la CAF 1 est nettement supérieur à celui de la CAF 2, le montant total des paiements faits aux allocataires est en revanche supérieur dans cette dernière caisse. Nous verrons un peu plus loin que cela peut se comprendre au regard des effectifs de rappels pour lesquels les mécanismes de récupération et/ou de compensation ont été à l'œuvre.

Comme c'est le cas s'agissant des montants médians de rappels bruts et comme le graphique ci-dessous permet de le visualiser, les montants médians des paiements faits aux allocataires sont assez proches pour les 3 CAF concernées par l'étude : ils se tiennent en effet dans une fourchette allant de 270 euros pour la CAF 3 à 292 euros pour celle de la CAF 1. A l'avenir, il serait intéressant de distribuer les montants des rappels en fonction des prestations concernées, de manière à percevoir de potentiels écarts.

Montants des paiements					
CAF	Minimum	Médian	Maximum	Moyen	Total paiements
1	0	292	28 423	502	43 585 654
2	0	275	30 750	470	55 293 471
3	0	270	25 513	492	16 713 651

De manière générale et ainsi que l'indique le tableau ci-dessous, les moyennes des montants rapportées aux rappels sont inférieures à celles rapportées aux allocataires ; le dénominateur est en effet plus petit, le nombre de rappels étant supérieur au nombre d'allocataires, un même allocataire pouvant, nous l'avons dit un peu plus tôt, avoir fait l'objet de plusieurs rappels sur la période prise en

⁴⁰ DESR-CNAF, op. cit., 2014.

compte dans le cadre de la requête. Autrement dit, certains allocataires ont reçu un paiement concernant plusieurs rappels faits entre mai et octobre 2016. Les montants moyens payés *in fine* aux allocataires sont en l'occurrence de :

- 35,8% plus élevés pour la CAF 3 où le montant moyen de paiement est de 502 euros (lorsque le montant total de paiement est divisé par le nombre de rappels) et de 682 euros (lorsqu'il est divisé par le nombre d'allocataires) ;
- de 32,2% pour la CAF 1 où le montant moyen de paiement est de 512 euros (lorsque le montant total de paiement est divisé par le nombre de rappels) et de 677 euros (lorsqu'il est divisé par le nombre d'allocataires) ;
- de 31,7% plus élevés pour la CAF 2 où le montant moyen de paiement est de 482 euros (lorsque le montant total de paiement est divisé par le nombre de rappels) et de 635 euros (lorsqu'il est divisé par le nombre d'allocataires).

Montants moyens bruts et payés / allocataires				
CAF	Montant brut/Nb de rappels	Montant paiement/Nb de rappels	Montant brut rappel/Nombre d'alloc.	Montant paiement /Nombre d'alloc.
1	593	512	786	677
2	561	482	739	635
3	579	502	788	682

Mécanismes de compensation et de récupération

Comme souligné dans le dossier d'étude de la CNAF de 2014 « Accès aux droits et non-recours dans la branche Famille de la Sécurité sociale », une partie des rappels est compensée par des indus et constituent ainsi « des opérations transparentes pour les allocataires »⁴¹. La CNAF précise que « cela peut être le cas lorsqu'une prestation est gérée par le système d'information des CAF en plusieurs entités, comme le RSA, le RSA socle étant financé par les départements et le RSA activité par l'État. Ainsi, la prise en compte tardive par la CAF de la reprise d'emploi d'un allocataire peut générer simultanément un rappel sur le RSA activité et un indu sur le RSA socle »⁴². Il est également indiqué, dans le dossier d'étude, que, s'agissant du RSA, 10 % des rappels bruts sont annulés par des indus.

Il existe ainsi un mécanisme de compensation – le rappel compense l'indu –, mais également un mécanisme de récupération – rappel avec récupération sur un indu positionné antérieurement. Les montants de récupération indiquent qu'il y a une créance sur le dossier de l'allocataire ; le rappel vient alors compenser une créance antérieure et non simultanée. Pour l'allocataire, c'est en quelque sorte un « mouvement positif, » une forme d'inversion, puisqu'il passe de débiteur à l'égard de la CAF, à créancier (ou à « solde neutre »). La situation est *a priori* très différente dans le cas de la

⁴¹ DESR-CNAF, op.cit., 2014.

⁴² DESR-CNAF, op.cit., p.85.

compensation : le changement de situation génère simultanément rappel et indu ; le système refait le calcul, mais il n'y avait pas de créance auparavant ; pour l'allocataire, c'est « transparent », dans le sens où il ne perçoit pas le jeu de compensation dans le montant de rappel qui lui est versé. C'est une opération blanche.

Comme le montre le tableau ci-dessous, la proportion, dans les montants totaux bruts des rappels sur la période de mai à octobre 2016, des montants « récupérés » avoisine, pour chacune des 3 CAF, les 14%.

Mécanisme de récupération			
CAF	Montant récupération	Montant brut rappel	% Montant de récupération
1	6 940 012	50 528 980	13,7%
2	8 974 827	64 308 743	14,0%
3	2 581 008	19 295 328	13,4%

Parallèlement, les montants de compensation immédiate représentent, pour les 3 CAF, environ 8% des montants totaux des rappels bruts. La compensation concerne ainsi :

- 6731 allocataires pour la CAF 1, soit 10,5% de ceux qui ont eu rappel sur la période de référence ;
- 8923 allocataires pour la CAF 2, soit 10,3% de ceux qui ont eu un rappel sur la période de référence ;
- 2714 allocataires pour la CAF 3, soit 11,1% de ceux qui ont eu un rappel sur la période de référence.

Mécanisme de compensation						
CAF	Nb. compensation immédiate	Montant compensation Immédiate	Montant brut rappel	Montant paiement	% Montant compensation immédiate	Nb. compensation immédiate/Nb rappels
1	6 731	3 750 575	50 528 980	43 585 654	7,4%	7,9%
2	8 923	5 600 386	64 308 743	55 293 471	8,7%	7,8%
3	2 714	1 342 450	19 295 328	16 713 651	7,0%	8,1%

Allocataires avec créances simultanées régularisant le rappel			
	CAF1	CAF 2	CAF 3
% d'allocataires avec rappel et compensation	10,5%	10,3%	11,1%
Nb d'allocataires avec compensation	6 731	8 923	2 714
Nb d'allocataires avec rappel	64 291	87 026	24 475

Il est notable que les montants totaux de récupération sont bien supérieurs aux montants de compensation. Nous ne pouvons pas l'expliquer. Néanmoins, l'hypothèse peut être faite que les montants de récupération donnent une indication concernant un certain nombre de dossiers potentiellement problématiques au sens où ils ont été concernés, au fil du temps, par des indus et par des rappels. D'où l'intérêt qu'il y aurait potentiellement à distinguer cette catégorie d'allocataires dans l'ensemble de ceux ayant connu un rappel de droits sur la période de référence, afin de pouvoir analyser plus finement les droits concernés, la situation familiale des allocataires, etc. Dans cette perspective, une partie des entretiens qualitatifs a été conduite auprès d'allocataires ayant eu des rappels avec récupération. Nous y reviendrons dans la suite de ce rapport.

Nombre de mois, durée et antériorité des rappels

Toujours dans l'optique de comprendre les effets du non-recours frictionnel sur les situations de vie des allocataires, plusieurs autres indicateurs nous ont semblé importants à prendre en compte : ceux relatifs à la « temporalité » des rappels, à savoir le nombre de mois concernés par le ou les rappel(s), leur durée mais également leur antériorité.

Dans la partie 3 de son dossier « L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité sociale » de 2014, la CNAF souligne que « la durée des indus/rappels est le nombre de mois sur lesquels porte l'irrégularité du paiement. Par exemple, un indu de RSA peut être détecté en juin 2013 et porter sur une période allant de février à avril 2013 (trois mois). Le délai de détection est le nombre de mois écoulés entre la date du début de l'indu et le mois de détection (cinq mois dans l'exemple précité). Lorsqu'une détection concerne plusieurs indus (rappels) de prestations différentes, la durée et le délai de détection renseignés sont ceux de l'indu (rappel) le plus long »⁴³. Nous avons, dans notre étude, dénommé « antériorité du rappel » ce pour quoi la CNAF utilise plutôt l'expression « délai de détection ».

Les informations données dans le tableau suivant permettent, en premier lieu, de montrer que, sur le point de la temporalité des rappels également, les résultats sont plutôt homogènes d'une CAF à l'autre. Le nombre de mois de rappel moyen est ainsi compris dans une fourchette allant de 2,6 mois pour la CAF 2, à 3 mois pour les caisses 1 et 3. Les rappels bruts détectés en 2013, dans le cadre de l'étude de la CNAF, portaient quant à eux sur des périodes de 2,3 mois en moyenne. Seul un rappel brut sur cinq s'étendait sur plus de deux mois.

⁴³ DESR-CNAF, op. cit., p.81.

Nombre de mois de rappel			
CAF	Montant brut rappel médian	Montant paiement médian	Nombre de mois de rappel moyen
1	340	292	3,0
2	325	275	2,6
3	314,1	270,0	3,0

Une information complémentaire à celle du nombre de mois concernés par le rappel(s) est relative à la durée de celui-ci (ceux-ci). Le tableau montre que, pour toutes les CAF prises en compte dans cette étude, la durée du/des rappels (pour chaque prestation le cas échéant) est, pour environ la moitié des allocataires, d'un mois. Le taux concernant cette durée d'un mois est un peu plus bas dans la CAF 1 (45,9%) et un peu plus élevé dans la CAF 2 (53,4%). Environ 1 allocataire sur 5 a, quant à lui, eu un rappel d'une durée de 2 mois (quasiment 20% pour la CAF 1, 18,2% pour la CAF 2 et 17,3% pour la CAF 3). Les taux relatifs aux durées de rappel supérieures à deux mois décroissent ensuite de manière progressive pour l'ensemble des caisses.

Durée des rappels						
% d'allocataires en fonction de la durée du rappel pour chaque prestation	%			Effectifs		
	1	2	3	1	2	3
1 mois	45,95%	53,40%	49,48%	45223	71602	19404
2 mois	19,97%	18,26%	17,32%	20260	24482	6791
3 mois	11,51%	9,60%	10,21%	11946	12869	4005
4 à 5 mois	9,93%	8,85%	9,84%	11555	11863	3857
6 à 7 mois	5,19%	4,10%	5,10%	7202	5500	2000
8 à 9 mois	2,49%	2,10%	2,45%	3690	2810	959
10 à 11 mois	1,08%	0,79%	1,09%	1619	1064	427
12 mois et plus	3,89%	2,91%	4,52%	6345	3908	1773
Total	100,00%	100,00%	100,00%	107840	134098	39216

Concernant la « temporalité » des rappels, un dernier indicateur paraît pertinent à prendre en compte : celui relatif à leur antériorité. Pour information, dans son dossier d'études de 2014, la CNAF écrit que les rappels sont généralement détectés plus rapidement que les indus, au bout de 2,6 mois en moyenne, avec plus de six rappels sur dix découverts avant la fin du mois suivant le début du rappel.

Le travail réalisé ici montre que, pour toutes les caisses, plus des deux tiers des rappels (73,9% pour la CAF 2, 69,4% pour la CAF 1 et 68,6% pour la CAF 3) ont une antériorité comprise entre 1 et 3 mois. Environ 1 rappel sur 7 a une antériorité de 4 à 6 mois (16,4 pour la 1, 15,6% pour la 3 et 13,5% pour la 2). Partout, environ 5% des rappels ont une antériorité comprise entre 7 et 9 mois.

Antériorité des rappels						
% de rappels selon l'antériorité du rappel ⁴⁴	%			Effectifs		
	1	2	3	1	2	3
-3	0,00%	0,00%	0,01%	0	4	2
-2	0,00%	0,01%	0,01%	0	11	2
-1	0,00%	0,08%	0,18%	13	112	72
0	2,41%	3,41%	3,02%	2374	4574	1183
1 à 3 mois	69,42%	73,96%	68,66%	69377	99090	26924
4 à 6 mois	16,43%	13,52%	15,62%	18958	18114	6127
7 à 9 mois	5,25%	4,31%	5,24%	7310	5769	2055
10 à 12 mois	1,90%	1,42%	2,05%	2641	1905	802
13 à 15 mois	1,19%	0,87%	1,34%	1652	1168	527
16 à 18 mois	0,92%	0,64%	1,21%	1381	853	476
19 à 21 mois	0,73%	0,55%	0,85%	1094	734	333
22 à 24 mois	1,39%	1,09%	1,46%	2284	1462	574
24 mois et plus	0,35%	0,23%	0,35%	627	302	139
Total	100,00%	100,00%	100,00%	107698	133971	39216

1.4. La photographie quantitative des rappels : une « porte d'entrée » dans le non-recours frictionnel

La photographie quantitative des rappels de droits pour une partie des prestations légales servies par les 3 CAF partenaires de l'étude permet de mettre à plat, au niveau local, certaines dimensions des rappels, liées en particulier à leur *intensité potentielle* pour les allocataires concernés – notamment en captant des éléments relatifs à leur montant, à leur possible multiplicité et à leur temporalité. Ces éléments seront mobilisés dans la phase qualitative de l'étude. Nous verrons notamment que les effets des rappels diffèrent en fonction des éléments relatifs à leur intensité (durée, montant et/ou multiplicité).

Outre le fait qu'elle offre une possibilité d'entrer en discussion avec des travaux préexistants - qui concernaient toutefois l'échelle nationale et non locale -, cette phase de description constitue, de notre point de vue, un point de départ indispensable pour nourrir l'analyse et la compréhension du phénomène de non-recours frictionnel. Il est important de le dire à nouveau : faire émerger les rappels de droits par un travail sur les systèmes d'informations des CAF constitue, pour nous, un moyen initial pour approcher et investiguer, de manière fine et qualitative, cette forme de non-recours particulière qualifiée de frictionnelle.

Il nous semble, en tout cas, que les résultats de la photographie quantitative, comparée, des rappels pour 3 CAF sont homogènes s'agissant du :

- ✓ nombre de rappels par allocataire et nombre de prestations concernées par les rappels (manière d'approcher la *multiplicité*) ;
- ✓ nombre de prestations par nombre de rappels ;
- ✓ nombre de mois de rappel, durée et antériorité (manière d'approcher la *temporalité*)
- ✓ montant nets des rappels ;

⁴⁴ Il existe une possibilité d'antériorité -1, -2, -3 dans le cas de l'APL accession.

- ✓ pourcentage d'allocataires concernés par la compensation immédiate, et montant des récupérations ;

PARTIE II. DECRYPTAGE QUALITATIF DU NON-RECOURS FRICTIONNEL, A PARTIR DU POINT DE VUE DES ALLOCATAIRES

2.1. La phase qualitative de l'étude « Vivre en situation de non-recours »

Description et objectifs

Après avoir analysé de manière statistique le non-recours frictionnel, la phase qualitative de l'étude tend à approcher le plus finement possible les effets et les conséquences de cette forme spécifique de non-recours sur les situations de vie des allocataires concernés. Il s'agit également, même si ce n'est pas l'objectif principal et final, de capter les raisons et explications apportées par les allocataires à ce non-recours.

L'élaboration de cette analyse qualitative a supposé de recueillir, auprès d'une partie des allocataires en non-recours frictionnel détectés au travers de la phase quantitative, des informations précises et situées concernant :

- ✓ Les effets du non-recours frictionnel sur leur budget et, plus globalement, sur leurs conditions de vie ;
- ✓ Leur vécu et perception de la situation ;
- ✓ Leur parcours par rapport aux droits en amont et en aval du non-recours frictionnel ;
- ✓ Les alternatives recherchées au moment du non-recours, par exemple pour équilibrer leur budget et continuer à assumer leurs charges fixes ;
- ✓ Les raisons apportées au non-recours frictionnel et la manière dont les allocataires expliquent/resituent les choses ;
- ✓ Les effets potentiels sur leur relation à la CAF ;
- ✓ Les conséquences éventuelles sur les canaux (par exemple numérique) qu'ils mobilisent pour réaliser leurs démarches et, plus largement, sur leur positionnement en tant que demandeurs de droits.

Collecte du matériau

Pour collecter les informations précitées, nous avons réalisé des entretiens sociologiques⁴⁵, avec des allocataires ayant connu un (des) rappel(s) de droits et ayant été repérés lors de la phase quantitative.

La convention générale de l'étude prévoyait la réalisation de 20 entretiens maximum par CAF, soit environ 60 entretiens au total. Afin de réaliser une vingtaine d'entretiens par caisse, chacune d'entre elles a établi une liste d'environ 90 – 100 allocataires répondant aux critères de sélection retenus (cf. ci-dessous).

Les entretiens ont été semi-directifs - les chercheurs se sont donc appuyés sur un guide (annexe 1) pour conduire les échanges avec les enquêtés. 31 entretiens se sont déroulés en face à face, au domicile des allocataires ou dans d'autres lieux à leur convenance (cafés, parcs publics...). Il semblait important que les entretiens puissent se dérouler dans un lieu « neutre », en dehors de l'institution, afin d'éviter d'éventuels effets d'assimilation entre chercheurs et agents des CAF ou des confusions concernant l'objectif des entretiens. De tels effets ou confusions auraient pu « biaiser » le matériau recueilli.

⁴⁵ L'enquête a été conduite par 3 chercheurs de l'Odenore.

15 entretiens ont été effectués par téléphone. En effet, lorsque nous avons pris contact avec les allocataires pour fixer un rendez-vous, une partie d'entre eux nous a dit vouloir participer à l'enquête, mais ne souhaitait, en revanche, pas rencontrer les chercheurs « en face à face ». Dans certains cas, c'est l'impossibilité de trouver un créneau horaire commun pour un entretien physique qui explique la réalisation des entretiens par téléphone. Dans tous les cas, le mode de réalisation des entretiens a été adapté aux possibilités et aux difficultés éventuelles (planning, linguistiques) des enquêtés.

	Entretiens réalisés	Mode de réalisation
CAF 3	18	12 face à face + 6 téléphoniques
CAF 2	12	10 face à face + 2 téléphoniques
CAF 1	16	9 face à face + 7 téléphoniques
Total	46	31 face à face + 15 téléphoniques

Comme l'indique le tableau ci-dessus, nous avons, *in fine*, approché l'objectif maximal de 60 entretiens, au total, pour les 3 caisses. Différentes difficultés peuvent expliquer l'impossibilité d'atteindre le nombre de 60. Si, au moment où nous avons pris contact par téléphone avec les allocataires, nous n'avons eu que quelques refus explicites de participer à l'enquête⁴⁶, nombreux sont, en revanche, ceux que nous n'avons jamais réussi à joindre ; une part non négligeable des allocataires n'a, ainsi, pas répondu à nos appels et/ou n'a pas donné suite à nos messages. Par ailleurs, plusieurs allocataires avec lesquels des rendez-vous avaient été fixés ont décommandé, au dernier moment, ou nous « ont posé des lapins » (cela a été plus particulièrement le cas pour la CAF 2). Quelques entretiens ont pu être reprogrammés, mais plusieurs autres n'ont *in fine* pas eu lieu, les allocataires ne répondant plus à nos appels et/ou ne souhaitant plus participer à l'étude.

Le matériau collecté au travers des 46 entretiens est, en tout cas, extrêmement dense et riche et permet d'apporter des éléments de réponse à l'ensemble des questions posées au travers de cette étude. Il est important de souligner qu'environ la moitié des entretiens a duré plus d'une heure ; quelques-uns ont dépassé une heure et demi. Les enquêtés se sont, pour la plupart, réellement impliqués dans les échanges. Quelques-uns ont, suite à l'entretien, envoyé des documents complémentaires aux chercheurs pour expliciter leur situation. Plusieurs ont, en outre, signifié leur intérêt pour connaître les résultats de l'étude et ont demandé à être destinataires du rapport final.

28 des entretiens réalisés en face à face ont été enregistrés (après consentement des allocataires). Dans 3 cas, les allocataires n'ont pas souhaité qu'une trace orale de l'échange soit conservée. Les entretiens téléphoniques ont fait l'objet d'une prise de note par les chercheurs (une dizaine de ces entretiens ont été enregistrés). Afin de préparer l'analyse finale, chaque entretien, quel qu'ait été son mode de réalisation, a été retranscrit de manière synthétique. Ce mode de retranscription, que nous avons largement éprouvé dans nos différentes enquêtes, est maîtrisé par l'équipe de l'Odenore. Il présente l'avantage d'être plus économe en temps que la retranscription intégrale, dont la plus-value méthodologique n'est en rien assurée dès lors que l'on n'entend pas procéder à une analyse textuelle, lexicale et sémantique fine. Compte tenu des objectifs fixés à ce projet, la retranscription intégrale n'apparaissait par conséquent pas nécessaire. En fonction de la densité des entretiens et de la durée des échanges avec les enquêtés, les retranscriptions synthétiques comptent entre 2 et 16 pages.

⁴⁶ Les quelques personnes qui ont refusé l'entretien, au moment du premier contact téléphonique avec l'un des chercheurs, ont indiqué n'avoir rien de particulier à dire sur le sujet de l'étude.

Recrutement des allocataires concernés par les entretiens

Afin d'articuler les phases quantitative et qualitative de cette étude, nous trouvons particulièrement intéressant que le choix des allocataires à rencontrer en entretien se fasse à partir des résultats statistiques et en partenariat avec les caisses qui participent au projet. Dans la continuité de la phase quantitative donc, plusieurs temps de travail ont été organisés avec chacune des caisses pour établir les cibles de l'enquête. Différents professionnels des CAF ont participé aux échanges.

Partout, nous avons finalement procédé en deux étapes :

- ✓ Elaboration de sous-groupes (différents pour chacune des 3 CAF) à partir de *critères généraux* (éléments relatifs notamment à l'intensité des rappels, tels qu'évoqués dans la partie précédente) : par exemple, *type de prestations* concerné par le rappel, *montant, multiplicité, durée, QF des allocataires, situation professionnelle* et/ou *âge*...
- ✓ Sélection, au sein des sous-groupes, des allocataires à rencontrer, à partir de *critères ad hoc* (spécifiques pour chaque caisse) : par exemple, *lieu de résidence des allocataires (urbain/rural), nombre d'allocataires répondant aux critères généraux, difficultés des CAF à comprendre certains rappels, interrogations concernant certaines situations, organisation particulière quant à la gestion d'une prestation*...

Il est à noter que le processus de sélection final a différé d'une CAF à l'autre ; si, dans les CAF 1 et 2, la sélection a été effectuée à partir d'opérations de requêtage informatique, dans la CAF 3, les dossiers ont été présélectionnés par requêtage et ont ensuite fait l'objet d'un choix « à la main ».

Les tableaux ci-dessous présentent, pour chacune des CAF, les cibles finalement retenues pour l'enquête qualitative.

CAF 3	
Critères de sélection généraux	
Cible 1	Allocataires ayant eu des rappels multiples (3 sur la période) – déclinaison en trois sous-cibles : <ul style="list-style-type: none"> - Rappels multiples toutes prestations ; - Rappels multiples RSA ; - Rappels multiples PPA ;
Cible 2	Allocataires ayant eu un rappel avec récupération d'indus sur la période ciblée par la requête ;
Cible 3	Allocataires de moins de 26 ans avec rappel(s) sur la période ciblée par la requête et croisement avec cibles 1 et 2 ;
Cible 4	Allocataires Travailleurs indépendants (ETI) avec rappel(s) sur la période ciblée par la requête et croisement avec cibles 1 et 2 ;
Critères de sélection <i>ad-hoc</i> et/ou finaux	
→ Ciblage parmi les allocataires ayant eu un paiement en rappel sur la période novembre - décembre 2016 ; → Prise en compte transversale du critère « Top ruralité » ; → Parmi l'ensemble des allocataires qui répondent, pour chaque cible, aux critères, sélection « à la main » de ceux à contacter pour un entretien par 2 professionnels du service Accompagnement social des familles, après analyse des dossiers.	

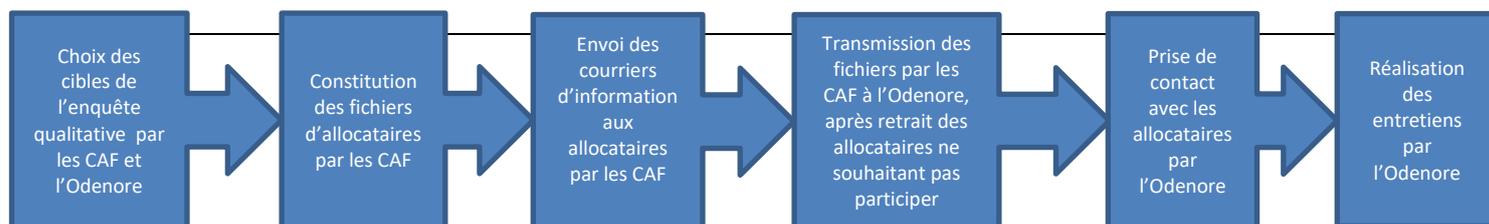
CAF 2	
Critères de sélection généraux	
Cible 1	Allocataires ayant un fort taux de récupération sur leur rappel mais pas total. Les allocataires avec un dossier fraude/suspicion de fraude et les allocataires qui ne sont plus affiliés à ce jour ont été supprimés.
Cible 2	Allocataires avec un nombre de rappels importants. Les allocataires avec un dossier fraude/suspicion de fraude et les allocataires qui ne sont plus affiliés à ce jour ont été supprimés.
Cible 3	Ratio entre le montant du rappel rapporté au mois et le QF CNAF. Plus ce ratio est important et plus le rappel a un impact sur le budget de la famille. Les allocataires avec un dossier fraudes/suspicion de fraude et les allocataires qui ne sont plus affiliés à ce jour ont été supprimés.
Critères de sélection <i>ad-hoc</i> et/ou et finaux	
<p>→ Ciblage parmi les allocataires ayant eu un paiement en rappel sur février et mars 2017 ;</p> <p>→ Pour toutes les cibles, suppression des allocataires avec un dossier fraude/suspicion de fraude et des allocataires qui ne sont plus affiliés à la CAF 2 à ce jour ;</p> <p>→ Cible 1 : Sélection de 30 allocataires dans la classe des 70/80% (n=552) ;</p> <p>→ Cible 2 : Sélection des 38 allocataires ayant eu 4 rappels ;</p> <p>→ Cible 3: Sélection des 45 allocataires situés dans la classe 8-9.</p>	

CAF 3	
Critères de sélection généraux	
Cible 1	Rappels sur l'allocation logement, période de 2 ou 3 mois : Allocataires avec au moins un rappel de plus de 150 euros concernant l'ALF ou l'ALS ; rappel portant sur une période de 2 ou 3 mois.
Cible 2	Rappel multiples : Sélection des allocataires communs aux trois fichiers suivants : <ul style="list-style-type: none"> - Allocataires avec 3 rappels ou plus ; - Allocataires avec au moins un rappel RSA ou Prime d'activité (et pas 3 rappels RSA ou PPA) ; - Allocataires ayant au moins un rappel de plus de 150 euros.
Cible 3	Rappels avec récupération : allocataires avec des montants de rappel versés de plus de 100 euros, avec un montant de récupération de plus de 100 euros (= rappels bruts de plus de 200 euros).
Cible 4	Rappels avec des montants importants : allocataires ayant au moins un rappel entre 500 et 5 000 euros portant sur une période de 3 à 6 mois ; suppression des allocataires avec un QF > 750 euros.
Critères de sélection <i>ad-hoc</i> et/ou et finaux	
<p>→ Ciblage parmi les allocataires ayant eu un paiement en rappel entre le 1 er janvier et le 29 mars 2017 ;</p> <p>→ Constitution d'un échantillon aléatoire de 15 allocataires par cible, pour lesquels la CAF dispose d'une adresse mail.</p>	

Aspects juridiques et sécurisation des fichiers

Une déclaration simplifiée de l'étude a été effectuée par la CNAF auprès de la CNIL, et ce pour le compte des 3 CAF. La déclaration CNIL a donc été commune à tous les organismes locaux impliqués dans cette étude. Des courriers d'information ont été envoyés, par chaque CAF, à tous leurs allocataires sélectionnés pour participer à l'enquête. Les envois ont été réalisés par voie postale et/ou électronique. Les allocataires avaient la possibilité de s'opposer à cette participation. Les courriers avaient aussi vocation à les informer sur les objectifs de l'étude « Vivre en situation de non-recours » et à leur signifier leurs droits d'accès et de rectification aux données les concernant. Une fois le délai d'opposition dépassé, les listings d'allocataires ont été envoyés (fichiers EXCEL sécurisés) par les CAF aux deux chercheurs de l'Odenore responsables de l'étude.

Récapitulatif du déroulement de la phase qualitative



2.2. La perception de la/des situation(s) de non-recours frictionnel par les allocataires

L'une des questions que nous souhaitons poser à travers cette étude est la suivante : les allocataires concernés par les rappels ont-ils eu conscience, sur le moment, du non-recours frictionnel ? D'autres interrogations découlent de ce questionnement initial : quelle perception les personnes ont-elles de cette expérience ? L'ont-elles comprise et savent-elles l'expliquer ?

Des allocataires qui ont ressenti le non-recours frictionnel et savent l'expliquer

17 allocataires sur les 46 interrogés disent avoir eu conscience, sur le moment, du non-recours frictionnel, avoir repéré la baisse ou l'absence de paiement de leur(s) prestation(s), et se sentent en l'occurrence en capacité de l'expliquer. Ils ont compris la ou les raisons ayant entraîné cette situation ainsi que les montants des paiements qui leur ont été faits, en rappel, par la CAF.

Nous pouvons prendre l'exemple de Mr Cu. (entretien 2.3) qui a eu un rappel important sur son AAH. Mr est précis sur les prestations qu'il perçoit et sur les dates afférentes. Il paraît avoir une totale compréhension de la situation par rapport à la CAF et gère son « parcours d'allocataire » de manière très professionnelle. Il suit les choses, se renseigne et n'aime pas les approximations. Au sujet de l'AAH, il explique que ce sont les délais de traitement de son dossier qui l'ont amené à être en non-recours frictionnel pendant quelques mois.

Mme B. (entretien 6.1 – B) a eu, quant à elle, plusieurs rappels successifs, en quelques mois. Elle a deux enfants (dont l'un a une RQTH), est allocataire de la CAF depuis plus de 20 ans, et n'avait jamais connu ce type de situation auparavant. Elle est très rigoureuse par rapport à ses démarches administratives et n'hésite pas à poser des questions si elle ne comprend pas quelque chose.

Concernant les rappels multiples de l'automne et de la fin 2016, elle décrit ainsi la situation : « T. va avoir 21 ans et le deuxième 19 ans, dans 4 jours, et comme il a attaqué des études en apprentissage et a pris un studio, il peut bénéficier de l'APL. Moi ça m'a tout supprimé... Il y a juste eu un problème

dans les dates : S. a attaqué le 1^{er} septembre, T. est né le 2 octobre, les allocs s'arrêtaient le 30 septembre, donc ils m'ont sucré le mois de septembre, en me disant qu'il fallait que je les rembourse pour les allocs, l'APL et l'Allocation de soutien familial que je touchais pour S. Ils m'avaient tout sucré pour le mois de septembre. J'ai fait un gentil courrier disant qu'il fallait qu'ils calculent leur truc comme il faut parce que S. ne touchait rien sur le mois de septembre, il y avait un mois de carence. Donc, après le courrier, ils m'ont reversé mes allocations familiales, y a pas eu de soucis, l'allocation de soutien familial a été versé en novembre car dans le lot, elle a été oubliée, j'ai re-réclamé donc après ils ont régularisé, mais bon y a pas eu de soucis, ils ont été hyper réglo. L'APL qu'ils me demandaient de rembourser, je leur ai dit « non, vous me le deviez donc je vous le rembourse pas ». Ça s'est bien passé, ils ont été nets, j'ai reçu le courrier par mail, sur le site, disant qu'ils s'excusaient, qu'ils s'étaient trompés. C'était juste une histoire de dates ».

Quelques allocataires, parmi ceux qui ont eu des rappels multiples, ont identifié avec certitude certains rappels, mais pas la totalité. Une mère de famille (entretien 1.1 - B) qui a deux enfants handicapés n'évoque par exemple, durant l'entretien, que le non-recours frictionnel relatif à l'AEEH. A aucun moment, elle ne parle de la PPA pour laquelle elle a, pourtant (d'après les indications données par la CAF), eu plusieurs rappels dernièrement. Lorsque l'enquêteur souligne ce point, elle répond : « Ah oui, vous avez raison. J'aurais certainement pu toucher ça avant. Mais je suis tellement prise par les démarches concernant mes enfants que pour les miennes... Mais c'est vrai que je ne peux pas travailler autant que je le voudrais et qu'un complément peut aider ».

Autant cette mère est parfaitement en capacité d'expliquer le non-recours frictionnel à l'AEEH, dû de son point de vue au délai de traitement du dossier par la MDPH, couplé à une erreur dans le prénom de son fils, suite à un mélange avec celui de son frère, autant elle n'a aucune idée de ce qui génère les rappels sur la PPA. Elle ne cherche d'ailleurs pas à comprendre, trop concentrée à faire en sorte que tout soit en ordre pour les prestations de ses enfants.

Des allocataires qui ont perçu le non-recours frictionnel, mais sans en avoir compris la cause

A côté des allocataires qui ont identifié le non-recours et peuvent l'expliquer, 11 allocataires ont quant à eux perçu le non-recours frictionnel, mais sans pour autant être en mesure d'en expliquer précisément la/les raison(s). Les allocataires en question font, pour la plupart, des hypothèses concernant la/les causes du non-recours, sans toutefois avoir de certitude et être, en outre, sûrs de pouvoir éviter que la situation ne se reproduise à l'avenir.

La mère de famille (entretien 1.1 - B) dont nous avons parlé un peu plus tôt ne peut, par exemple, pas vraiment expliquer le rappel sur la PPA, elle pense juste que c'est lié au fait qu'elle « n'a pas fait certaines démarches à temps ». Elle précise que, ces derniers mois, elle a été très prise par l'emménagement à L de son premier fils. « Il prend son indépendance, ce n'est pas rien. Heureusement, on a été aidés par une association lyonnaise qui va aussi s'occuper de lui la semaine ».

Mme S. (entretien 3.2 – A) a, pour sa part, eu un rappel important, il y a quelques mois. Elle avait, sur le moment, ressenti le non-recours frictionnel, mais ne savait pas ce qu'elle devait faire pour y remédier. Lors de l'entretien, elle dit qu'elle a souvent des rappels de RSA et des indus. Ne comprenant pas la manière dont les droits sont calculés, elle déclare simplement que « c'est la faute de la CAF », sans pouvoir donner d'autres explications.

Des allocataires qui peinent à identifier le non-recours frictionnel au milieu des variations dans les montants perçus de la CAF

11 allocataires sur les 46 interrogés ont, pour leur part, plus ou moins eu conscience du non-recours frictionnel ; mais cela s'inscrit pour eux dans une situation marquée, de manière plus générale, par la

fluctuation du montant de leurs droits, et pour certains par une succession de rappels, mais aussi d'indus. C'est tout du moins ainsi qu'ils ressentent les choses. Ces allocataires ont le sentiment de percevoir des montants différents d'un mois à un autre, que ceux-ci soient plus ou moins élevés : dans ce contexte, il leur paraît difficile de parler précisément d'un rappel en particulier.

Mr S. (entretien 7.1 – A) a, comme il dit, une « *pension d'adulte handicapé* ». Il perçoit également le RSA et les APL. Lorsque l'enquêteur le questionne sur le montant de l'AAH, il répond : « *ce mois 336 euros* ». Il précise que « *ça dépend* » et continue en disant « *j'ai pas trop compris pourquoi ça dépend* ». Il avait reçu 475 euros le mois d'avant. Il relate aussi que pour l'APL : « *J'ai eu, c'est bizarre, le mois dernier 256 euros* ». Puis, il aurait eu un « *rappel de 54 euros* » le mois dernier que « *ce mois-là il ont demandé de rendre* ».

Il déclare qu'il ne sait pas si c'est lui qui « *déclare mal des choses* » et ajoute « *je ne sais pas qui est responsable* » ; il souhaite aller demander à la CAF comment les montants sont calculés afin d'y voir un peu plus clair et de pouvoir, pourquoi pas, faire ses démarches, ses déclarations, différemment à l'avenir. Le fait de ne pas comprendre la raison de cette situation et de ne pas réussir à saisir les causes des fluctuations de paiement semble minorer ses possibilités de réaction, mais aussi d'apprentissage pour la suite de son parcours par rapport à la CAF.

Tout comme Mr S., nombreux sont les allocataires qui parlent d'incompréhensions relatives aux modalités de calcul des droits par les CAF. Beaucoup ont le sentiment de ne pas avoir de visibilité sur ce point et, par conséquent, de ne pas pouvoir agir pour éviter que les situations de rappel ou d'indus ne se reproduisent.

Mme P. (entretien 3.1 – B) ne comprend, pour ce qui la concerne, pas pourquoi elle « *touche parfois la PPA, parfois non* ». Elle pense que « *c'est comme ça* », « *qu'il doit y avoir un barème bien précis de ressources et qu'il faut rester dedans. Mais ce barème, ce quota, je le connais pas* ». Elle n'a cependant « *pas l'impression que ces ressources varient beaucoup d'une période à l'autre* » et « *quand elles varient c'est plutôt à la baisse, donc ça ne devrait pas avoir d'incidence sur la prime* ». Elle répète : « *la prime pour l'activité, c'est un trimestre oui, un trimestre non* ». Elle précise qu'elle a « *pourtant compris la DTR* » et « *qu'elle prend le temps qu'il faut pour la remplir* ».

Mme P. n'a jamais évoqué cette question avec quelqu'un de la CAF ; cela ne fait pas très longtemps qu'elle est affiliée au régime général, elle était prise en charge par la MSA avant. Elle ne connaît donc « *pas trop les fonctionnements de la CAF* ». Mme ajoute qu'elle utilise toujours l'outil de simulation avant de faire sa DTR. « *Je l'utilise pour ne pas me leurrer de trop, pour me donner une idée, voir si je peux m'attendre à quelque chose. Mais même quand la simulation est négative, je demande quand même. Mais ce n'est jamais arrivé que ce soit négatif et que je touche finalement quelque chose* ». Mme L. explique aussi que quand elle a « *des rattrapages ou l'inverse, je ne dis rien* ». « *A quoi bon de toute façon, en plus, en moins, c'est comme ça* ». Elle se sent quelque peu impuissante et essaie simplement de « *bien faire sa DTR* ».

Mme R. (entretien 8.2 - A), vendeuse dans une boulangerie, remarque quant à elle que le montant de son APL « *change régulièrement* », tout comme celui de sa PPA qui varie entre 50 et 70 euros. Elle décrit ainsi la situation s'agissant de l'APL : « *Au début de l'année, on a déménagé. On est passé d'un appartement qui nous coûtait 710 euros par mois à un appartement qui, charge comprise, est à 550. Du coup, on paye un loyer de 550 euros. Alors pour l'ancien on avait le droit au maximum d'APL, c'est-à-dire 329 par mois. Et dans le nouveau, au début, ils nous ont dit qu'on avait le droit au maximum aussi. On était ravis. On s'est dit qu'on allait presque pas payer de loyer. C'était vachement bien (rire) !! Et en fait non, on avait que 170. Et finalement, il y a un mois où ils nous ont rajouté des trucs parce qu'en fait le mois d'avant ils nous en avaient versé moins alors que pas du tout. Et du coup le*

mois d'après ils nous ont versé moins parce qu'ils nous ont versé plus le mois d'avant. En soit je pense que ça vient d'une très mauvaise organisation informatique. »

Là encore, Mme R. a son hypothèse concernant les fluctuations des montants des derniers mois ; elles les attribuent à l'organisation de la gestion informatique des prestations, sans toutefois pouvoir préciser sa pensée sur ce point. Tout comme les allocataires précités, elle ne voit pas vraiment comment elle pourrait faire différemment, « mieux », tant qu'elle, et si elle, ne comprend pas les raisons des variations.

Pour expliquer les problèmes de réception des droits qu'elle rencontre, Mme R. en vient même à se dire qu'il doit y avoir de la « magie derrière tout ça ». Elle se représente, *in fine*, le fonctionnement de la CAF comme quelque chose qui n'a pas de logique : « Alors ça je peux pas déterminer d'où ça vient. Je peux pas vous dire. C'est le magicien d'oz. Y a des fois ça marche et des fois ça marche pas. On sait pas pourquoi (rire). Y a rien qui change entre temps. Mon loyer est toujours le même, mon salaire est toujours le même, on reçoit pas plus d'argent, on n'a pas gagné au loto, y a rien qui a changé ; des fois ça marche, des fois ça marche pas. Des fois on me donne plus, des fois on me donne moins. Y a aucune explication logique. »

Des allocataires qui n'ont pas repéré le non-recours frictionnel

Pour 7 allocataires, le non-recours frictionnel est passé « inaperçu », ce qui ne signifie toutefois pas qu'il n'a pas eu de conséquences pour les personnes. Concernant cette catégorie d'allocataires, on peut pointer deux cas de figure :

- Des allocataires qui sont complètement perdus dans les sommes perçues de la CAF et par rapport à leur droits (nous rejoignons ici le profil précédant, avec toutefois pour différence la non-perception du non-recours frictionnel) ;

Mme B. (entretien 3.3) est en France depuis 2012 et bénéficie de prestations de la CAF (PPA, AL, PAJE, RSA (majoré) depuis qu'elle a son titre de séjour. Elle n'a pas perçu le non-recours frictionnel, sur le moment. Elle déclare : « je sais pas quand on fait rappels ; on nous envoie pas de courrier pour nous dire, rappel de telle chose ; du coup, moi je sais pas. Le mois de mars, je vois un montant pas possible que je perçois [Mme est en effet dans la cible : gros montant / QF], j'appelle l'AS, je lui dis je comprends rien, qu'est ce qui se passe ? ».

Mme précise « qu'en mars déjà, les sommes qu'on me donnait à la CAF, étaient variables, on m'a dit que c'est sûrement parce je fais des remplacements dans une association, je fais l'aide-soignante ; je comprends pas. Ça monte, ça descend (...). Je rencontre l'assistante sociale et lui dis : « je comprends pas ». L'AS a appelé la CAF, la dame lui dit qu'elle ne comprend pas non plus à son niveau, il faut qu'elle demande à un technicien supérieur, que j'aurais un appel d'ici 2 semaines ; l'AS a attendu 2 semaines, pas de nouvelles, et après m'a envoyée au Conseil général par rapport au Fonds du logement (FSL). J'y suis allée, la dame qui m'a reçue m'a dit qu'elle ne comprenait rien, elle m'a fait une note que j'ai amenée à la CAF ».

Mme B. décrit ensuite du mieux qu'elle peut, à l'enquêteur, toutes les étapes qui ont suivi. Tous deux se penchent sur les relevés de prestations, mais il en ressort une incompréhension totale du processus qui a amené Mme à avoir un gros rappel, ainsi que des indus. Même l'aide qu'elle a reçue de plusieurs travailleurs sociaux pour éclaircir sa situation n'a pas permis de dénouer « le pourquoi du comment ». Elle termine, en effet, en déclarant que « l'assistante sociale a passé du temps sur le dossier, mais pas de retour ; le jour que j'ai rencontré l'autre AS, elle a fouillé, fouillé mais n'a rien trouvé. Après 3 semaines, j'ai reçu le courrier, me fixant un montant à partir du mois de mai, alors que moi je perçois déjà ça depuis 2 mois ».

- Des allocataires qui n'ont pas ressenti l'absence de paiement parce qu'ils n'avaient jamais reçu de prestations CAF auparavant. Ces allocataires parlent moins que les autres de « manque », dans la mesure où ils avaient l'habitude de faire sans la/les prestations, mais disent tout de même, pour la plupart, avoir été soulagés lorsqu'ils ont reçu la somme due en rappel :

Mme A. (entretien 2.1 – B) est gérante d'un hôtel ; elle dit qu'en « *tant que travailleuse indépendante, elle ne connaît pas bien les fonctionnements de la CAF* ». Elle sait qu'elle a eu un rappel pour ses allocations familiales, mais comme elle n'avait jamais rien perçu en la matière par le passé, elle n'a pas vraiment eu le sentiment d'un non-recours frictionnel. Le rappel porte pourtant sur une longue durée (18 mois). Mme ajoute « *qu'elle faisait sans* » puisque de toute façon elle ne savait pas qu'elle y avait droit et conclue tout de même que « *les derniers mois auraient été un peu moins difficiles s'ils avaient touché régulièrement les allocations familiales* ». Mais sur le moment, elle ne pensait pas à cela car elle ne savait pas qu'elle pouvait en bénéficier.

- Des allocataires qui ne sont pas fortement dépendants des prestations versées par l'institution :

La non-perception du non-recours frictionnel peut aussi découler du fait que, pour quelques allocataires, l'absence de versement de leur(s) prestation(s) n'a pas d'impact majeur sur leur situation, en particulier financière. Nous pouvons citer le cas d'un auto-entrepreneur Isérois, bénéficiaire d'une allocation logement et à qui il arrive d'avoir des rappels suite à des oublis de déclarations de ressources. Il indique ne pas ressentir véritablement le non-recours frictionnel dans la mesure où il a des revenus plutôt stables et d'un niveau correct.

2.3. Le point de vue des allocataires sur les raisons du non-recours frictionnel

Lorsqu'on les interroge, la grande majorité des allocataires apporte des informations sur ce qui a, selon eux, généré le rappel et engendré le non-recours frictionnel. Comme évoqué un peu plus tôt, une partie d'entre eux a des certitudes en la matière, soit parce que les allocataires ont eu des échanges avec la CAF à ce sujet, soit parce que ce n'est pas la première fois qu'ils rencontrent cette situation. D'autres sont, en revanche, davantage dans le flou, le registre explicatif est plus hypothétique ; ces allocataires peinent à mettre à jour et à démêler les raisons qui ont induit la situation de rappel. Cela peut d'ailleurs générer de l'anxiété car ils ont l'impression de ne pas disposer des éléments nécessaires pour maîtriser la suite de leur parcours CAF.

Les causes invoquées par les allocataires pour expliquer le non-recours frictionnel sont, dans une partie des cas, multiples. Les motifs cités ci-après, de manière séparée afin d'être didactique, ne sont donc pas nécessairement exclusifs les uns des autres. Les causes s'entrecroisent fréquemment ; ce sont les articulations entre les unes et les autres qui permettent de comprendre, au bout du compte, le non-recours frictionnel. Dans quelques cas cependant, la cause est unique et plus aisément identifiable.

Des rappels liés au non-envoi ou à l'envoi tardif de pièces justificatives

9 allocataires expliquent le rappel (notamment) par le non-envoi « en temps et en heure » d'une pièce, d'un document, dont la présence était nécessaire pour mettre à jour leur dossier. Une partie d'entre eux a, en l'occurrence, l'impression de ne pas avoir été informée de la nécessité de transmettre ces pièces ou du moment où cela aurait dû être fait. Mme L. (entretien 4.1 – B) est de ceux-ci : « *Mais je n'avais pas eu d'information, en tout cas, il ne me semble pas...* ».

Certains ont, en revanche, été informés, mais ont trouvé que la demande institutionnelle manquait de précision s’agissant du type de documents à fournir et/ou n’ont pas compris la demande de la CAF. C’est par exemple le cas de Mr O., (entretien 9.1 – A), qui a régulièrement des rappels sur la PPA et le RSA. D’après son ami qui l’aide dans ses démarches administratives, le non-envoi de documents suite à des demandes de la CAF est fréquent chez Mr O. qui peine à comprendre les demandes faites par l’institution. C’est, en particulier, sa maîtrise approximative du français qui complexifie ses relations avec l’organisme. Cet ami dit ainsi : *« Qui est responsable ? C’est lui (M. O). Parce qu’il a pas fait les papiers nécessaires. On lui demande des papiers. Il envoie pas à temps. Parce qu’y comprend pas quel genre de papiers il faut envoyer (...). Si vous savez pas lire le français vous comprenez pas. Les gamins ils vont à l’école mais eux ils ont des problèmes traduire en turc. Eux ne savent pas la langue du turc. Si vous comprenez pas le turc vous pouvez pas traduire non plus. Avec les gamins le problème c’est ça. »*

D’autres allocataires, pour lesquels il n’y a pas de problématique linguistique spécifique, déclarent eux aussi avoir transmis tardivement des pièces à la CAF. Plusieurs abordent, en outre, la question du temps de prise en compte des documents par l’institution, une fois ceux-ci envoyés, et des croisements, parfois, entre leurs courriers et ceux envoyés par l’institution. Mme L. (entretien 4.1 – B), professeur des écoles, a 4 enfants et est en congé parental. Elle a connu des rappels multiples ces derniers mois (sur la PPA, les l’ASF et les AL) qu’elle peine à décrypter. Elle pense qu’ils découlent de sa séparation conjugale, et de son déménagement, mais n’a pas de certitude. Elle rencontre actuellement un problème de réception de la PREPARE qu’elle explique par le non-envoi d’une attestation de prolongation de son congé parental.

Mme L. s’est renseignée auprès de la CAF pour comprendre pourquoi elle n’a pas touchée la PREPARE pour le mois en cours. On lui a expliqué qu’elle avait *« omis d’envoyer une attestation pour indiquer qu’elle n’avait pas encore repris son activité et qu’elle souhaitait prolonger son congé parental »*. Pendant l’entretien, elle est connectée à son compte numérique CAF ; elle dit à l’enquêteur : *« Attendez, je vais regarder ce qui est noté dans mon espace numérique... Voilà, ce qui est indiqué dans l’informatique c’est « activité inconnue depuis le 9 mai » »*. Elle continue : *« Informatiquement, je suis donc en activité, j’ai repris »*. S’agissant de l’envoi du courrier précité, elle précise : *« Je n’ai pas du tout pensé qu’il fallait renvoyer assez tôt le papier concernant le prolongement de 6 mois du congé parental. Ce n’est pas pour me dédouaner mais il y a tellement de choses à penser et à faire. Et je pense que les courriers que j’ai envoyé pour prolonger mon droit à la PREPARE et ceux de la CAF se sont croisés. Ensuite, il faut que ce soit pris en compte »*.

Dans le cas de Mme L., il ne s’agit pas d’une incompréhension concernant les documents à transmettre à la CAF. Elle parle tout simplement d’un oubli, dans un contexte où elle tente de faire au mieux pour gérer les différents aspects de son quotidien de maman seule avec 4 enfants. Si elle n’avait pas pris l’initiative de contacter la CAF pour comprendre la raison de la non-réception de la PREPARE, elle ne sait pas si la CAF serait venue vers elle pour lui demander la pièce manquante. Elle a, en effet, le sentiment qu’à aucun moment ce document ne lui a été demandé.

Au contraire des allocataires précités, Mme R. (entretien 8.2 – A) n’a pas l’impression d’avoir omis d’envoyer un document à sa CAF ou de l’avoir envoyé en retard. Elle ne comprend donc pas qu’on ne lui ait pas donné la PPA, pendant un mois, parce qu’elle aurait *« soit disant envoyé un papier trop tard. Alors que comme je le fais sur internet, dès que je reçois le mail, je renvoie »*. Elle parle tout de même de la « lourdeur » des démarches à mettre en œuvre pour obtenir la PPA et du fait qu’elle ne comprend pas nécessairement la temporalité selon laquelle elle doit réaliser ses déclarations :

« La Prime d’activité c’est une joie, c’est un bonheur. C’est merveilleux ! Tous les trimestres faut faire une quantité astronomique de papiers et tous les trimestres ça change. C’est pas toujours les mêmes papiers, pas toujours la même somme d’argent, pas toujours il faut l’envoyer au même endroit. Des

fois c'est pas tous les trimestres aussi ! » « Des fois où je l'ai eue par mois. Et puis au bout de quatre mois ils m'ont dit qu'il fallait que je refasse les papiers que c'était tous les trimestres. Alors je me suis mis à les faire tous les trimestres. Parce qu'au bout d'un trimestre ils m'ont renvoyé un papier pour que je recommence. Et là ça s'est remis par mois. Magnifique ! Merveilleux ! Ah c'est fantastique ! (Rire). Heureusement ça se fait sur internet, on peut modifier régulièrement les trucs. Mais c'est. Non la prime d'activité c'est du lourd. »

Comme l'indique l'extrait ci-dessus, le non-envoi de pièces peut notamment concerner les Déclarations trimestrielles de ressources (DTR). C'est aussi le cas de Mr O. (entretien 9.1 – A), dont nous avons évoqué la situation ci-dessus, qui continue, pour sa part, à faire ses déclarations en format papier. Son aidant pense qu'il pourrait désormais le faire par internet, que cela pourrait peut-être éviter qu'ils oublient d'envoyer le document par voie postale. L'aidant doute cependant du fait que Mr O. arriverait à remplir seul sa déclaration dématérialisée.

Des rappels liés au mécanisme de la DTR

Pour plusieurs allocataires (7), le non-recours frictionnel est ainsi en lien avec une absence ou un retard de DTR ; le « problème » peut également découler de difficultés à remplir la déclaration ou d'incompréhensions entre la CAF et l'allocataire s'agissant de certaines informations relatives au montant des ressources.

Nous pouvons évoquer ici le cas de Mme M. (entretien 2.2 – A). Son conjoint a eu un accident quand il était auto-entrepreneur. Lors d'une DTR, elle a donc déclaré zéro euros de ressources à la CAF. Ce qui a eu pour effet l'arrêt de la PPA. « On a été trois mois sans prime ». Mme pense que la CAF « aurait été suspicieuse » de l'absence de ressources de son conjoint. Une demande lui a été adressée pour qu'elle re-déclare les ressources quelques mois plus tard. « Quand ils ont recalculé les droits, elle a reçu un rappel de 1100 euros, ça a été une bonne surprise ».

Quelques allocataires parlent de la lourdeur de la DTR et du temps passé à la remplir ; une jeune femme avoue être découragée avant de commencer sa déclaration sur laquelle il lui arrive de passer, à chaque fois, plusieurs heures :

(Ent 8.2 – A) « Je sais que quand je fais mes impôts, ça me prend par an 15 à 30 minutes. Quand je fais ma CAF tous les trois mois ça me prend une demi-journée. J'exagère un peu. Mais bien une heure et demi parfois. Et pour faire trois papiers qui se courent après, c'est assez horrible ! (rire) ».

Au-delà de cela, Mme R. évoque le caractère peu ergonomique et intuitif, de son point de vue, du site de la CAF ; « la DTR c'est quand même un sacré truc. Pareil leur site ! Vous êtes déjà allé sur le site de la CAF ? Je suis sûr que bourré c'est plus facile de l'utiliser, entre nous. Parce que c'est pas clair, c'est pas rapide, c'est. Je conçois pas qu'un site internet qui ne soit fait que pour gérer des documents ne soit pas un minimum fluide. Je suis à l'ADSL, j'ai pas un modem en 56k, ça devrait fonctionner. Et ça ne fonctionne pas. Très très lent. Je sais pas si vous avez déjà essayé d'y aller sur un portable aussi ? Faut pas, c'est même pas la peine d'essayer. Je peux vous montrer si vous voulez c'est super rigolo. C'est cinq minutes pour charger une page. Y a pas d'information dessus, y a juste écrit « Caisse d'allocation familiale. Cinq minutes. »

Cette jeune femme pense pourtant être « plutôt capable » de se débrouiller en matière d'informatique : « Non non, je fais de mon mieux je vous promets. Informatiquement normalement je me démerde bien. Je veux dire j'installe mon propre Windows et j'arrive pas à faire fonctionner le site de la CAF. Faut pas déconner quand même ! Sans déconner ! (rire) ».

Elle pense d'ailleurs que certains allocataires pourraient certainement contribuer à améliorer le site, en partageant avec la CAF les difficultés d'accès ou d'usage qu'ils rencontrent lors de la réalisation de démarches ou de procédures dématérialisées.

Mme P. (entretien 3.1 – B), quant à elle, trouve que la DTR est compréhensible, mais que le remplissage est effectivement fastidieux. Elle dit comprendre que certains allocataires puissent être en difficulté pour compléter certaines parties du formulaire, notamment lors de la première réalisation de cette procédure. En ce qui la concerne, elle s'interroge surtout sur l'absence de stockage de certaines informations demandées dans la DTR, d'une fois à l'autre. Elle questionne : « pourquoi cette DTR n'est pas pré-remplie avec certaines infos dont dispose la CAF. Il y a plein d'infos qu'ils ont déjà alors pourquoi il n'y a pas un pré-remplissage du document ? Je suis sûre que ça éviterait des difficultés. Et ça réduirait le temps passé pour remplir le formulaire ».

Des rappels liés à des changements de situations, parfois en chaîne, et aux délais de prise en compte par la CAF

En lien avec les deux points précédents, il ressort des entretiens que les changements de situation familiale et/ou professionnelle ne sont pas sans conséquence sur la réception des droits versés par la branche Famille. 12 allocataires en ont parlé. Pour autant, ils ne perçoivent pas toujours avec précision comment tel changement a pu avoir tel effet sur leurs droits. C'est tout particulièrement le cas lorsque plusieurs changements se sont succédés dans la vie des allocataires.

Mme C. (entretien 3.1 – 1), qui a eu des rappels avec indus à la fin 2016, liste, lors de l'entretien, les changements de situation familiale qui ont fait, au fil de son parcours, changer ses droits et ont entraîné des problèmes de réception : « C'est déjà arrivé pour moi. Ça arrive quand on se met en couple ; quand on se déclare avec quelqu'un. Quand y a des naissances. »

Elle craint désormais que chaque changement (par exemple, le passage à la majorité de l'un de ses enfants) ait des conséquences sur ses droits. A plusieurs reprises dans l'entretien, Mme C. évoque le fait qu'elle ne sait pas comment vont évoluer les choses concernant son accès aux allocations familiales et à l'APL du fait que son fils aîné ait eu 18 ans. « Après je ne sais même pas comment ça va se passer parce que mon fils a eu 18 ans. » « Je sais pas comment ça va se moduler. Je sais pas si l'APL va baisser, si l'allocation va baisser. Je sais pas. Comme il est toujours scolarisé, il sera toujours scolarisé. Il va faire un bac pro mécanique. Donc je sais pas comment ça va se passer (silence). »

Mme C. a compris que les changements de situation peuvent faire varier l'éligibilité et reposent, à chaque fois, la question du calcul des droits. Elle n'est, en revanche, pas au clair sur les conditions d'éligibilité à certaines prestations et spéculé (exemple du passage à la majorité de son aîné) beaucoup en la matière. Elle n'ose, en outre, pas questionner la CAF et paraît anticiper de « mauvaises nouvelles ». Elle préfère donc attendre et « voir ce qui va se passer ».

Une partie des allocataires qui, au moment des entretiens évoque des changements de situation comme cause du non-recours frictionnel, reconnaît ne pas avoir pensé à signaler ces changements à leur CAF ou l'avoir fait trop tardivement ; parfois, c'est un tiers qui n'a pas fourni certains justificatifs nécessaires pour que la CAF « acte » le changement de situation. Quelques allocataires pensent en revanche avoir procédé au signalement, et ce en temps et en heure, mais ont le sentiment que cela n'a pas été pris en compte par l'institution, que les documents afférents ont été perdus et/ou que cette prise en compte a pris beaucoup de temps. Mme T. (entretien 2.1 - A) dit par exemple : « Moi j'avais fait, j'avais dit, mais ça durait trop longtemps du côté de la CAF ». Elle a eu l'impression d'un problème de compréhension de la CAF vis-à-vis de ces changements de situation. L'organisme n'aurait, selon elle, pas bien compris sa nouvelle situation ce qui aurait retardé le traitement du

dossier : « *A cause de le problème qu'ils n'ont pas bien compris la situation de les enfants et ma fille.* »

Nombreux sont les allocataires qui ont l'impression d'un décalage temporel parfois important entre le moment où ils déclarent des changements de situation (que cette déclaration soit tardive ou non) et le moment où cela est pris en compte par l'institution. La disjonction des temporalités individuelles et administratives ressort ainsi fortement des entretiens.

Les changements de situation évoqués par les allocataires sont principalement de deux natures ; les modifications de la situation familiale, auxquels nous incluons les changements de lieu de résidence, et les évolutions de la situation professionnelle.

- *Des évolutions au sein des foyers, des déménagements*

Les changements concernent pour une part la situation familiale ou les « caractéristiques » de certains membres du foyer. La séparation, le départ d'un enfant, le passage dans une nouvelle classe d'âge, un déménagement, peuvent tout particulièrement impacter le montant et/ou le versement des droits.

Mr D. (entretien 1.3), allocataire de l'AAH depuis 15 ans, indique par exemple : « *Oui, j'ai eu cette fois-ci un problème de paiement, donc payé 12 jours après, pour l'AAH, après avoir déclaré un changement de situation, mon divorce, parce que ça prend un certain temps de traiter le dossier, du coup j'ai été payé en retard.* »

Lorsque Mme G. (entretien 1.2 - A) a déménagé, son nouveau propriétaire n'a pas fourni à la CAF un document pourtant nécessaire pour finaliser son dossier d'APL. Elle a donc eu une interruption de plusieurs mois. Lorsqu'enfin le dossier a été complet, elle a trouvé que « *la CAF avait mis du temps à régler le problème.* »

Les changements de département de résidence, en entraînant des mutations de dossier, peuvent également avoir une incidence forte sur la réception des prestations. Mme K. (entretien 4.1 - A) relate, lors de l'entretien, avoir « *attendu peut-être 2, 3 mois sans qu'on n'ait rien en fait. Comme on a changé de département, qu'on est arrivé dans l'3, c'était le temps que le dossier mute et le temps qu'ils traitent le dossier. Ouais voilà c'est ça. Ça a mis 6, 8 semaines.* ». Elle comprend que le temps de traitement du dossier puisse être long, mais regrette un manque d'informations sur le fait que son dossier était, ou non, « en cours de traitement ». Elle dit qu'elle aurait souhaité que « *la CAF m'envoie « on a bien reçu votre dossier » ou « votre dossier est en cours de traitement ». Que j'ai pas moi à faire la démarche pour savoir si c'est bon ou pas.* »

Mme T. (entretien 2.1 - A) attribue quant à elle la non-réception de ses droits (rappels et indus) à plusieurs éléments, dont deux concernent sa situation familiale :

- le fait qu'elle n'ait plus les enfants de sa belle-sœur à charge ;
- le fait que sa fille soit partie du foyer pour vivre avec « son copain ».

A ces changements familiaux, s'ajoutent des modifications récurrentes dans la situation professionnelle de son mari. L'addition de ces éléments entraîne, de son point de vue, tout à la fois des rappels et des indus. Elle est d'ailleurs un peu en peine pour s'y retrouver.

- *Des situations d'emploi chaotiques, des ressources fluctuantes*

Tout comme c'est le cas de Mme T. et de son mari, qui travaille de manière discontinue et qui rencontre en outre des difficultés pour se faire payer par sa patronne en temps et en heure, ce sont aussi les changements de situation de travail qui entraînent des problèmes de réception des droits pour Mr O. (entretien 9.1 - A), couplé au fait qu'il oublie régulièrement de faire ses déclarations trimestrielles et qu'il est en difficultés pour les remplir. L'ami qui épaula Mr O. dans ses démarches administratives souligne « qu'il y a même un contrôleur qui est venu, parce qu'ils ont coupé plusieurs fois l'APL. Parce que pourquoi ? Parce que monsieur il a des petits contrats, il travaille entre temps et puis voilà. »

Le caractère instable des emplois, les fluctuations de ressources, qui en découlent viennent ainsi complexifier les parcours des allocataires par rapport à leurs droits. Mme D. (entretien 4.1 – A), jeune allocataire, a, pour sa part, eu le sentiment que les informations données à la CAF, par elle-même et par Pôle Emploi, sur la situation d'emploi de son mari divergeaient. Elle pense que cela n'a pas été sans incidence sur les problèmes rencontrés pour percevoir le paiement du RSA et de la PPA, au cours des derniers mois.

Elle trouve également que le temps de traitement des dossiers par la CAF est « *trop long* ». Elle évoque surtout un décalage entre la rapidité avec laquelle la situation de son mari par rapport à l'emploi peut changer (il est en intérim) et le délai de traitement des dossiers par l'organisme. Elle semble pointer le fait qu'il y ait systématiquement « *un temps de retard* » qui crée des décalages et produit des situations de non-recours frictionnel récurrentes.

Si les changements peuvent concerner la situation professionnelle des allocataires, ils ont parfois trait à leur parcours de formation. Mr A. (entretien 6.2 – A) est allocataire depuis 2015, il est « réfugié » syrien ou plutôt sous protection subsidiaire. Il touche actuellement le RSA, a déjà perçu la PPA et a l'impression que, pour l'une et l'autre de ces prestations, les montants varient tout le temps. Il pense que c'est lié au fait que, depuis qu'il est en France, il fait des formations pour devenir cuisinier. En Syrie, il était bijoutier. Durant l'entretien, il explique : « *Je demande une allocation qui s'appelle RSA. C'est pas le même montant chaque moi. C'est différent... Approximate, c'est 400 euros. Ça change chaque mois. Si j'ai une formation. Après j'ai fini la formation, il y a prime d'activité. La prime d'activité c'est différent aussi. C'est peut-être 60 euros chaque mois, c'est peut-être rien du tout. C'est différent. Vraiment différent.* » Mr A. a cherché à obtenir des explications auprès de son assistante sociale et de la CAF, mais, malgré cela, il semble rester dans le flou par rapport à ces rappels et indus. « *Il y a difficultés, il y a beaucoup de difficultés. Mais il n'est pas expliqué* ».

La question des titres de séjour à fournir régulièrement et des temps de prise en compte

2 allocataires ont fait une demande initiale de titre de séjour ou de renouvellement. Dans leur cas, le non-recours frictionnel est lié à cette situation spécifique et au fait qu'ils doivent transmettre, parfois très régulièrement, leur récépissé de titre de séjour à la CAF.

Mme K. (entretien 4.3) est albanaise. Elle vit en France avec sa famille, depuis quelques années, et a des récépissés de titre de séjour valables 3 mois. Elle fournit donc ces documents à la CAF environ tous les 2 mois. Le temps de traitement fait que « *ça décale toujours d'un mois et que pendant ce temps tous les droits sont en attente* ». La famille perçoit les allocations familiales, le RSA, les APL et l'AEEH pour l'un des enfants qui est atteint de trisomie. En début d'année, le temps de prise en compte du dernier récépissé par la CAF a, comme cela a déjà été le cas auparavant, généré l'arrêt du paiement de l'ensemble de ces droits et déclenché ensuite un rappel important.

Le cas de cette autre femme, Mme M. (entretien 6.3) qui a reçu, pendant plusieurs mois, un nouveau récépissé de titre de séjour tous les 15 jours est particulièrement frappant ; elle devait, par conséquent, transmettre ce document toutes les deux semaines à la CAF. Les délais de prise en compte de la pièce (même s'ils n'étaient que d'une semaine) emportaient, systématiquement, un décalage dans la perception des droits aux allocations logement.

Mme M. a donc été plusieurs fois de suite en non-recours frictionnel. Elle a dernièrement obtenu un récépissé de 3 mois et espère que ce sera également le cas à l'avenir. Dans tous les cas, elle dit faire toujours de son mieux pour ne pas transmettre trop tardivement ses récépissés à la CAF, mais, prise par différentes choses, n'y arrivent pas toujours. *« En plus, mon titre de séjour, souvent je leur donnais pas à temps, j'y arrivais pas, du coup avec le temps de prise en compte, ils me le versaient en rappel quoi. Ah oui, c'est arrivé plusieurs fois, depuis le mois de novembre ».*

Des rappels liés à des erreurs des CAF dans les noms ou prénoms des allocataires

Pour expliquer le non-recours frictionnel, 2 allocataires évoquent des erreurs de la part des CAF concernant leurs noms/prénoms et/ou ceux d'un membre de leur famille.

Nous pouvons citer le cas de cette femme (entretien 6.1 – A) qui, suite à son mariage, a connu un mélange entre le nom de famille et le prénom de son mari. Jusque-là, ils touchaient l'APL normalement. Mais depuis qu'ils sont mariés et que la CAF n'a pas bien enregistré le changement de nom (prénom de son mari au lieu du nom), le couple ne touche plus les APL. Mme a été surprise par la soudaineté de cette suspension, sans *« prévenir rien du tout »*. Puis elle explique qu'il y a un problème d'adresse, découlant *a priori* du premier ; elle ne reçoit plus le courrier de la CAF, alors que, pour les autres organismes, elle n'a pas de difficultés. *« Apparemment c'est courrier retourné. La CAF m'envoie des lettres que je ne reçois pas ».*

Mme V. (entretien 1.1 – B) explique, pour ce qui la concerne, que le non-recours frictionnel est lié à un « mélange » entre les prénoms de ses deux fils handicapés. Ce n'est pas la première fois que Mme V. a un rappel concernant l'AEEH. Elle pense que c'est en lien avec le fait qu'elle a deux enfants handicapés et que les organismes [elle évoque tout à la fois la CAF et la MDPH] *« mélangent un peu les deux dossiers. Il y a déjà eu plusieurs erreurs de ce fait. Comme mes deux fils sont concernés, c'est encore plus compliqué et ça amène des confusions. Enfin, ça c'est mon point de vue »*. Mme ne sait d'ailleurs pas si *« les erreurs viennent de la MDPH ou de la CAF. Ce n'est simple ni d'un côté, ni de l'autre »*. Elle précise parallèlement que *« ça n'a pas été toujours simple avec les périodes où son fils était en internat »*. Elle pense aussi qu'il y a *« des délais de traitement importants et tout ça s'ajoute »*.

Des rappels liés aux délais de traitement d'autres organismes que les CAF et/ou aux difficultés de communication entre organismes

Comme Mme V., plusieurs allocataires (6) invoquent le délai de traitement de leur dossier par un autre organisme que la CAF pour expliquer le non-recours frictionnel. Un allocataire a évoqué des circuits difficiles entre la préfecture et la CAF pour l'obtention d'une photocopie relative à un titre de séjour (entretien 12.3). 2 allocataires ont décrit des « dialogues » compliqués entre des bailleurs ou des agences de location et les CAF.

Vignette 2.

Le cas de Mme Bou. : le sentiment d'être « coincée » entre deux organismes.

Mme Bou. a déjà eu plusieurs rappels d'APL par le passé. Lors de l'entretien, elle explique, initialement, que cela découle toujours d'un même problème lié à des courriers envoyés par son agence de location (F.) à la CAF ; elle dit : « *ça vient pas de moi, c'est l'agence F., qui leur envoie des courriers sans rien me dire, comme quoi, j'étais plus ici, que j'avais déménagé au mois d'octobre je crois, n'importe quoi, alors que moi je payais mon loyer à F., et du coup ils m'ont coupé mes droits !* ». Lorsqu'elle a identifié le non-versement de son APL cette année, Mme Bou. a contacté la CAF et l'agence de location. Un agent de la caisse lui a assuré que F. avait envoyé un document signalant son déménagement, tandis que F. a affirmé n'avoir rien envoyé du tout : « *Et alors, F. m'a dit qu'ils n'avaient jamais rien envoyé, mais la CAF a reçu un courrier de F., donc je ne sais pas qui est fautif ?* ». Mme Bou. ajoute qu'elle n'a pas vu « *le document en question* », mais qu'elle a dû prouver à la CAF qu'elle habitait toujours dans le même appartement : « *ils m'ont rien montré la CAF, ça s'est passé par téléphone. Du coup, je leur ai dit, ben je suis toujours chez moi et ça a été compliqué, parce qu'il a fallu que je leur envoie une preuve que j'étais là* ».

Mme Bou. précise, à plusieurs moments de l'entretien, que ce n'est pas la première fois qu'elle est confrontée à cette situation. Si elle n'arrive pas à éclaircir cette question de l'envoi - ou non - d'un courrier indiquant son déménagement, elle fait, en revanche, des liens entre les déménagements récurrents du siège de l'agence F. et les difficultés rencontrées pour percevoir ses APL. « *En fait, c'est parce que F., avant c'était à T, après c'est F. P, maintenant c'est Antony... Je crois que la CAF n'arrive pas à joindre F., n'a pas les bons documents et considère donc à chaque fois que j'ai changé de propriétaire. Comme F. y'a plein de changements, la CAF est complètement perdue, ils comprennent pas, ils disent que j'ai déménagé, que j'habite plus ici* ». Mme Bou. évoque l'énervement généré par cette situation qui se reproduit chaque année et le temps nécessaire pour régulariser les choses : « *Ça arrive tous les ans ! Et à chaque fois je hurle, après tout le monde et ça prend 3 mois !* ». Elle insiste sur le fait que cet événement se produit toujours à la même période, en début d'année ; « *c'est en février. En février, je me rends compte que j'ai plus la CAF, du coup je vais sur le site et ils me disent que j'ai plus de droits, donc je les appelle en leur disant : « pourquoi je comprends pas ?? », et on me dit : « ah il faut renvoyer... », je sais pas comment s'appelle cette attestation, pas d'hébergement, mais il faut dire qui est notre propriétaire, les pièces, où etc. Cette année et l'an dernier, tous les ans je me bats pour avoir mon APL. J'ai même failli abandonner cette année parce que j'en pouvais plus. C'est toujours la même chose !* ».

Les propos de Mme Bou. montrent qu'elle oscille entre énervement et découragement. Elle a le sentiment d'être « coincée » entre les deux organismes. « *Vous téléphonez à la CAF, ils vous disent qu'il faut remplir l'attestation. Mais je leur dis que je l'ai déjà fait, ils me répondent qu'il faut la refaire par ce que F. n'a rien envoyé et qu'il faut que j'appelle F. car eux ne savent pas où les contacter. Je le fais mais F. ne veut pas me remplir à nouveau le papier parce qu'ils disent que rien n'a changé, donc en fait ça tourne en rond, ça tourne en rond, jusqu'à ce que F. se décide à me renvoyer ce papier, et je le renvoie à la CAF* ».

Mme Bou. ne comprend, en outre, pas pourquoi la CAF demande, en plus de l'attestation, des quittances de loyer. Elle pense que c'est lié à la présomption de déménagement. « *Et encore, l'attestation, ça ne suffit pas, il faut que je leur envoie les 3 dernières quittances de loyer pour leur prouver que j'étais bien à mon appartement... C'était au mois de mars, j'avais plus rien, et avait reçu un courrier au mois de décembre, disant que j'étais plus ici, donc ils me demandaient, le pire, de leur rembourser de l'argent !* ».

Certains propos de Mme Bou. traduisent son impression de ne pas exister aux yeux des deux organismes que sont F. et la CAF et, surtout, de ne pas être consultée pour les décisions qui concernent ses droits. « *En plus, F. a décidé que c'était eux qui touchaient directement l'APL, directement sur leur compte, sans me prévenir sans rien. Avant, c'était moi, et je faisais mon virement pour le loyer, et je suis allée sur le site de la CAF le mois dernier, et j'ai vu : « votre APL est versée sur un compte tiers »* ». Elle pense que c'est « *F. qui a envoyé un courrier sans me prévenir à la CAF, pour leur dire que c'était eux qui toucheraient directement l'APL maintenant. Mais à moi, ils ne m'ont jamais envoyé de courrier pour me dire que, sur ma quittance de loyer, il fallait du coup que j'enlève les 161 euros qu'ils touchaient eux de la CAF ! Si je ne m'en étais pas aperçue, ils auraient touché eux 161 euros en plus* ». Mme Bou. ressent, au final, un manque de considération de la part des deux organismes et une perte de maîtrise par rapport à ses droits en matière de logement.

Cette question de l'articulation entre institutions et de l'impact des délais de traitement de l'une sur une autre concerne plus particulièrement les allocataires de l'AAEH ou de l'AAH. Tous les allocataires de ces prestations que nous avons rencontrés ont parlé, à un moment ou à un autre de l'entretien, de l'importance des délais des MDPH, qui génèrent par la suite un rappel de droits par les organismes payeurs que sont les CAF.

Mme B. (entretien 6.1 - A) a été dans cette situation concernant l'AAEH de son fils. Elle estime à environ 8-9 mois le délai pour percevoir la prestation de base. Ce temps lui a semblé d'autant plus long qu'elle avait initialement monté, sur les conseils d'une assistante sociale, une demande d'AAH et non d'AAEH. Son fils n'ayant toutefois pas encore 20 ans, la MDPH a refusé l'attribution de l'AAH, réorientant Mme sur l'AAEH. Mme B. explique que du côté de la CAF, une fois la décision notifiée par la MDPH, la prise en compte du dossier de son fils a été plutôt rapide.

Cette maman de deux grands garçons est séparée et travaille en CDI dans la même entreprise depuis 32 ans. De son point de vue, la CAF est « *un organisme réglo, il y a des règles, des limites, et ça fonctionne bien* ». N'ayant pas connu de changements de situation au cours de sa vie professionnelle et aucune évolution majeure de sa situation familiale, elle a toujours perçu ses prestations de manière fluide et relativement automatique. Cette expérience du non-recours frictionnel est liée à la demande d'une aide qu'elle ne percevait pas par le passé et qui tend à prendre en compte la situation de handicap psychique de son fils aîné.

« A la MDPH, là c'est très très lourd. Ensuite, c'est la CAF qui intervient. Donc les choses sont liées. Mais comme j'ai déjà dit, je trouve que la CAF est plutôt réglo, elle attend juste les décisions de la MDPH. On a eu l'allocation enfant handicapé après de nombreux mois, ils ont payé d'un coup les 10 mois qu'ils devaient nous payer – ils ont payé du dépôt de dossier jusqu'à ses 20 ans - après on a redemandé parce qu'on a pour l'instant touché que le minimum. Je sais qu'il y a toujours à l'étude le fait d'avoir plus, le complément. Alors c'est en cours entre la MDPH et la CAF, on peut pas intervenir donc ça on attend, on sait pas. Et pour le complément, c'est très très long, mais je trouve que c'est pas normal, c'est quand même désespérant. Et après on va repartir sur l'AAH. Donc par contre, on en est au 5^{ème} dossier MDPH, pfffou.... ».

Dans l'extrait qui précède, Mme B. évoque le fait que l'instruction du complément d'AAEH est toujours en cours. Il est donc, selon elle, fort probable qu'elle perçoive à nouveau un rappel de la CAF relative au montant du complément non perçu entre le moment de dépôt du dossier et la date anniversaire des 20 ans de son fils. De son point de vue, « *les délais s'ajoutent aux délais et, pendant ce temps, son fils grandit, devient adulte, n'a plus les mêmes besoins* ». Cette lourdeur administrative lui semble « *déshumanisante* ». Elle précise sa pensée : « *Le temps que les dossiers soient traités, le jeune il évolue, il se passe plein de choses. Donc on en revient à la déshumanisation du système, le temps de procédures, ne correspond pas au temps de l'humain. Je trouve que ce sont des cas qu'on met dans des cases* ».

A cette question des délais de traitement des dossiers par la MDPH s'ajoute, pour certains allocataires, le fait qu'ils n'avaient pas compris que la décision de la MDPH n'était pas notifiée directement à la CAF, mais qu'ils devaient eux-mêmes transmettre la notification d'attribution d'une aide pour leur handicap.

Mme BG. (entretien 5.1 – B), allocataire de l'AAH et qui a de multiples problèmes de santé, a été dans cette situation ; le rappel qui en a découlé a été d'un montant conséquent car correspondant à 10 mois de non-perception de l'AAH : « *« Il y a ce problème de retard à la MDPH qui a des conséquences sur la CAF. Je trouve qu'il n'y a pas de communication entre la MDPH et la CAF. La première fois, quand je n'ai rien reçu pendant longtemps, comme je n'y connaissais rien et que je*

n'avais pas d'infos, c'est mon amie qui a été voir. On lui a dit : « tant que vous n'avez pas donné ça, la décision de la MDPH, on ne fera rien ». On a envoyé le papier et c'est ce qui a débloqué la situation ».

Cette maman de deux enfants est d'origine italienne ; elle n'avait, par le passé, jamais été allocataire de la CAF. Son mari travaillait au CERN et tous deux bénéficiaient d'une assurance privée qui prenait notamment en charge les dépenses de soins et celles liées au handicap de Mme. Suite à leur séparation, la situation de Mme BG. est devenue très compliquée. N'ayant aucune idée du fonctionnement du système de protection sociale français, ni des prestations auxquelles elles pouvaient prétendre, Mme BG. s'est tournée vers une amie qui lui a conseillé de se renseigner auprès de la MDPH et de la CAF.

« Pendant un temps, après la séparation, c'était très difficile, je n'avais que la pension de mon mari. Si mon amie ne m'avait pas dit que l'AAH existait, je n'aurais rien fait. Après, quand il y a eu un souci dans les paiements, c'est pareil, si elle n'avait pas été voir, ça serait resté comme ça (...) Si j'avais pas elle [son amie], je ferais pas. Sans elle, il ne se serait rien passé pour moi, alors que j'avais de grosses difficultés financières suite à ma séparation. Il y a 2, 3 ans, je n'avais pas d'argent, ni pour habiller mes enfants, ni pour la cantine. J'allais même plus à la boulangerie ».

Madame découvre au fur et à mesure ses droits, mais aussi les fonctionnements des institutions qui les servent. Elle a le sentiment d'un manque de communication entre les différents organismes et d'un cloisonnement. Elle dit être toujours un peu perdue quand elle doit faire des démarches administratives et se repose beaucoup sur son amie. Tout comme Mme B., la mère de famille dont nous avons parlé juste avant, Mme BG. évoque son découragement devant la lourdeur des dossiers à constituer pour que les personnes handicapées perçoivent les prestations auxquelles elles sont éligibles et son sentiment que ses besoins ne sont « dans tout ça » pas réellement pris en compte. Ainsi que Mme B. l'a souligné par rapport à son fils, Mme BG. trouve que son handicap n'est plus le même « depuis le temps », que ses problèmes de santé se sont aggravés.

« Je ne trouve pas normal qu'on ne me visite pas pour voir vraiment ce qu'il en est de ma santé et de ma vie au quotidien, à l'heure actuelle. Pendant des années, je n'avais même rien du tout. Personne ne me rend visite pour faire un point, ce n'est pas correct. Alors que mes douleurs et mes incapacités sont de plus en plus fortes. J'aurais besoin de voir quelqu'un pour réévaluer les choses. Mais je crois qu'on ne veut pas me donner certaines choses parce que je suis italienne... Je crois qu'ils pensent que je veux profiter. Par exemple, jusqu'il y a pas longtemps, ils m'envoyaient une carte de stationnement handicapé valable 6 mois. Avec les délais de traitement, il fallait quasiment commencer le renouvellement à peine j'avais ma carte. On a fait un courrier avec mon amie pour dire que mes pathologies n'évolueraient pas, ou alors pas en bien. J'ai été convoquée à B, mais c'était impossible pour moi de me déplacer jusqu'à là-bas sans un transport spécialisé. Mais personne n'a voulu le prendre en charge. Parfois, je suis découragée avant même de commencer des démarches ».

Pour une dizaine d'allocataires, il n'est pas possible de pointer une raison plutôt qu'une autre s'agissant du/des rappel(s) ; différents motifs s'enchevêtrent et participent conjointement à expliquer le non-recours frictionnel.

2.4. Les actions et démarches des allocataires pour résoudre le non-recours frictionnel

Que s'est-il passé du côté des allocataires lorsqu'ils ont pris conscience du non-recours frictionnel ? Il semble utile de s'arrêter sur les démarches mises en œuvre - ou non - par les personnes. Il ressort des entretiens qu'une part conséquente des allocataires interrogés (plus des deux tiers) a eu une réaction pour « faire face » à l'absence de versement de leur(s) prestation(s) ou à la baisse du montant de celle(s)-ci. Quand certains se sont tournés d'eux-mêmes vers la CAF, d'autres ont fait appel à un « intermédiaire ».

Des allocataires qui n'ont pas eu de réaction et/ou qui ne savent pas comment « le problème » a été résolu

Une dizaine d'allocataires explique ne pas avoir eu de réactions particulières ; plusieurs cas de figure se distinguent :

- Des allocataires n'ont pas eu de réaction parce qu'ils n'ont pas identifié le non-recours frictionnel et que leur dépendance à la CAF paraît limitée ;

Mme M. (entretien 2.2 – A) ne s'était pas rendue compte du problème. Elle dit que la PPA « *n'est pas un revenu indispensable au budget mensuel* » et qu'elle n'a pas réagi. Elle a simplement refait une déclaration de ressources quand la CAF lui a demandé.

- Des allocataires qui ont identifié le problème, mais se sont dit que la CAF allait y remédier sans qu'ils aient besoin de se manifester ;

Mr DC. (entretien 1.2 – B) déclare avoir une grande confiance dans la CAF. Il se dit que l'institution régularise toujours. Il a, en l'occurrence, des revenus corrects et peut s'en sortir même si ses allocations logement ne lui sont pas versées.

- Des allocataires qui ont, plus ou moins, perçu le problème mais qui, n'en comprenant pas la cause et craignant, pour certains, de ne pas avoir de réponses précises de l'institution à leurs questions ou qu'une réaction de leur part complique encore la situation, n'ont pas engagé de démarches pour changer les choses ;

Mr C. (entretien 3.2 – B), a eu des rappels multiples au cours des derniers mois. Lors de l'entretien, il explique qu'il n'a pas identifié le non-recours frictionnel et que, lui et sa femme, sont complètement perdus par rapport à leurs droits. « *On sait pas comment ça se passe. On connaît le montant quand on l'a, mais on sait pas c'est quoi* ». Mme a notamment très peur d'avoir des indus. Même si le couple remarque des variations dans les montants perçus, il préfère ne pas intervenir par peur « *d'aggraver les choses* ». Mr et Mme paraissent très dépendants des prestations de la CAF ; ils n'ont pas d'autres revenus stables.

- Plusieurs allocataires ont eu conscience du non-recours frictionnel ; ils savent que le « problème » est désormais derrière eux, mais n'ont pas saisi le processus qui a mené à sa résolution. Là encore, ils font des suppositions et sont dubitatifs sur leur capacité à éviter que cela ne se reproduise. L'impression de ne pas avoir eu d'explications est présente chez beaucoup d'entre eux et participe à leur donner un sentiment d'impuissance par rapport à leurs droits.

Suite à leur déménagement, Mme K. (entretien 8.1 – A) et sa famille n'ont pas touché les APL pendant 3 mois. Elle sait que la CAF a « *régularisé* » ensuite. « *Oui il me semble qu'ils ont tout versé d'un coup. Il me semble (...) Ca nous était déjà arrivé lors d'un précédent déménagement. Comme je ne savais pas comment faire, on a préféré prévoir le coup en mettant de l'argent de côté* ». Mais elle ne sait pas vraiment expliquer comment les choses se sont réglées, ni cette fois-ci ni la précédente.

Des allocataires qui repèrent les « irrégularités » de paiement et qui se tournent vers la CAF

Nombreux sont les allocataires qui ont expliqué, lors des entretiens, suivre de très près le versement de leurs prestations CAF, que ce soit en regardant leurs relevés de compte et/ou en se rendant sur leurs espaces numériques. Comptant pour beaucoup sur les aides de la branche Famille pour vivre et/ou équilibrer leur budget mensuel, ils repèrent rapidement lorsqu'un montant diffère et, plus encore, s'ils n'ont pas de versement du tout.

Mr S. (entretien 7.1 – A), allocataire de l'AAH et du RSA, dit que c'est souvent lui qui se rend compte, en regardant son compte en banque, qu'il y a « une erreur » de la CAF à propos du versement des droits. Ensuite, il reçoit « *en général* » un courrier de la CAF qui lui explique.

Mme R. (entretien 8.2 – A) vérifie très régulièrement sur son compte CAF qu'il n'y ait pas de problèmes dans le versement de ses droits. Elle semble d'ailleurs systématiquement présupposer que les choses vont « mal se passer ». « *C'est moi qui regarde régulièrement sur mon compte, sur la CAF.fr pour « checker » si tout s'est bien passé ou pas. On le fait tous les deux. On vérifie tout le temps parce qu'on sait que ça marche pas toujours. On sait que va y avoir des bugs alors on vérifie tout le temps* ».

C'est donc souvent en regardant leurs relevés de compte et/ou en faisant un point à partir de leur compte CAF que les allocataires repèrent le non-recours ; certains allocataires en décryptent d'emblée la raison - notamment après avoir cherché des éléments de compréhension sur leur espace personnel - et font le nécessaire pour y remédier. Ils envoient ou déposent la pièce manquante, font ou refont une déclaration...

Mme B. (entretien 6.1 – B) qui avait identifié une erreur de calcul de la CAF l'a signalée par voie électronique ; elle ne s'est pas inquiétée outre mesure parce qu'elle savait que le problème allait être réglé : « *j'ai écrit par mail, c'est vrai que ça va assez vite pour les joindre par mail. Ça fonctionne assez bien, faut le reconnaître. Ça m'a pas angoissée parce que je me suis dit « ils se sont trompés »* ». Mme B. se représente la CAF comme « *un organisme qui fonctionne bien, qui travaille selon des règles précises et claires* ». Dans ce contexte et alors qu'elle avait parfaitement compris la cause du non-versement de ses prestations (AL, ASF et APL), elle n'a pas eu de doute quant au fait qu'un paiement lui serait fait en rappel. Parallèlement et même si « *ça l'a un peu mise dans la merde quand même* », Mme B., en CDI, savait qu'elle arriverait « *à se rétablir les mois suivants* ».

De nombreux allocataires sont moins sereins que Mme B. lorsqu'ils découvrent l'absence de paiements ou la baisse du montant d'une ou plusieurs prestations. Tout particulièrement, lorsqu'ils n'arrivent pas à saisir la raison du non-recours, et/ou qu'ils sont dans l'incertitude sur un point spécifique. Ils se tournent alors vers la CAF pour obtenir des éclaircissements. La prise de contact peut se faire par mail, par téléphone ou se traduire par un déplacement au guichet.

Quand Mme S. (entretien 4.2 – A), allocataire du RSA, « *voit qu'il y a un souci* » ou quand elle ne « *comprend pas les versements* », elle appelle la CAF. Pour les « *démarches classiques* », elle fait en revanche par internet.

Mme Be. (entretien 4.3), allocataire de la PPA et des APL, qui a eu un rappel avec récupération d'indus dit, pour sa part, qu'elle « *a appelé d'abord, pour demander, et après ça s'est réglé par mail, parce que la CAF pouvait me scanner le truc, me l'envoyer, et que je leur renvoie, c'était plus simple* ».

Le choix par les allocataires d'un mode de contact plutôt qu'un autre dépend de multiples « paramètres » : l'extrait qui précède montre par exemple que Mme Be. a « réussi » à gérer les choses à distance, parce qu'elle disposait notamment du matériel informatique nécessaire. Mme Ben (entretien 7.3) a, à l'inverse, fait le déplacement à la CAF pour régulariser sa situation parce qu'elle n'avait pas internet chez elle. Elle a donc été dans une antenne de la CAF qui se trouve « *à 2 minutes*

de chez elle », où un agent a pu l'aider à refaire une Déclaration trimestrielle de ressources (DTR), la précédente comprenant une erreur. « On s'était trompé de case, mon mari est artisan peintre et on avait mis en auto entrepreneur, donc ce n'est pas la même chose. C'est eux qui s'en sont rendus compte, heureusement, et m'ont contactée de suite : ils m'ont envoyé un message, sur mon compte, c'est comme ça que je l'ai vu. J'ai été à la CAF, là, à 300 m. J'ai fait avec un agent la nouvelle déclaration, ils ont internet. Moi j'ai pas internet ici ».

Le mode de contact choisi peut également être fonction du « niveau de compréhension » qu'ont les allocataires du problème, de leur capacité à se repérer par rapport aux procédures des CAF et dans les calculs réalisés par celles-ci, et du « niveau de stress » généré par le non-recours frictionnel. L'extrait de l'entretien réalisé avec l'aidant de Mr O. (entretien 9.1 – A) traduit cette idée : « *Vous avez pas d'APL, Vous vous demandez comment vous allez faire pour payer le loyer, le reste.... Vous avez pas d'APL, vous courez à la CAF !!* ».

On ressent à travers cet extrait que le type de réaction des allocataires peut aussi différer en fonction de leur « niveau de dépendance » par rapport à la CAF. Nous y reviendrons dans la partie 3 de ce rapport. Pour plusieurs de ceux que nous avons interrogés, les aides versées par l'institution constituent une part très importante de leurs revenus mensuels voire la totalité de ceux-ci. Il n'y a ainsi pas nécessairement de gradation dans leur réaction. Certains allocataires n'essaient pas de régler le problème par internet ou par téléphone, mais, sous l'effet de l'incompréhension et du stress notamment, « courent » à la CAF pour tenter de saisir ce qu'il se passe. Plusieurs allocataires interrogés se sont ainsi déplacés d'emblée à la CAF.

Si certains allocataires courent à la CAF, d'autres expliquent procéder plus graduellement ; ils tentent, en premier lieu, de régler les choses « à distance » et envoient un mail pour poser une question. En fonction de la réponse, de leur compréhension de celle-ci et de leurs possibilités d'intervenir de manière autonome, ils appellent ensuite, ou non, la plateforme pour échanger avec un technicien. Si et seulement si le problème persiste ou s'ils n'arrivent pas obtenir de réponses à leurs questions, ils font le déplacement à la CAF.

(Ent 8.2 – A) : « *Il y a un mois où on n'a pas reçu les APL. J'y suis allée mais, avant, on a essayé de remettre sur internet, mais ça a dit qu'on n'avait plus droit (...). Et ben après, j'y suis allée pour demander « what's happening ? ». Je sais pas, il y avait eu un bug informatique. Je sais pas. Apparemment y avait plein de gens à qui ça l'avait fait ».*

Certains disent, en outre, préférer se déplacer car ils craignent de ne pas comprendre les explications des techniciens CAF s'ils procèdent par téléphone. Mais, dans quelques cas, par exemple lorsqu'il existe des problèmes linguistiques, les explications données par les agents au guichet ne permettent pas non plus à l'allocataire d'y voir plus clair et d'agir pour solutionner le problème. Le cas de Mr O., que nous avons déjà évoqué, est ici significatif ; son ami qui réalise, quand il le peut, les démarches administratives de Mr O. (entretien 9.1 – A) explique : « *Vous avez pas d'APL, vous courez à la CAF, vous arrivez pas à vous expliquer. Vous leur demandez pourquoi ? Ils vous expliquent mais vous avez rien compris. Et voilà. Et vous arrivez pas à trouver de solution si vous comprenez pas. Le problème faut le comprendre pour pouvoir trouver une solution (...). Les déclarations, les démarches ça pose vraiment un gros problème, pour quelqu'un qui arrive pas à s'exprimer ou s'exprime à moitié. C'est un problème tous les jours quoi ».*

Il arrive aussi que les actions mises en œuvre par les allocataires suite aux échanges avec leur CAF ne soient, de leur point de vue, pas suivies d'effets. Ceux-ci peuvent également tarder à venir, attisant un sentiment d'attente et donnant l'impression aux allocataires que ce qu'ils ont mis en place pour régulariser la situation a été inutile. Mme K. (entretien 6.1 – A) explique ainsi : « *je suis allée les voir mais c'était pas suffisant, alors j'ai attendu encore* »

Des allocataires qui sollicitent des « intermédiaires » pour comprendre et/ou résoudre le problème

Lorsqu'ils identifient un changement dans le montant de leur(s) prestation(s) ou une absence de paiement, une partie des allocataires ne se tournent pas directement vers la CAF, mais vers un professionnel du social et/ou une personne de leur entourage avec laquelle ils ont l'habitude d'évoquer les questions administratives et/ou qu'ils pensent davantage « capables » qu'eux de comprendre le problème.

Cet « intermédiaire », qu'il soit professionnel ou non, peut aussi aider l'allocataire a identifié le non-recours frictionnel, à s'en rendre compte et donc être à l'origine d'une réaction. Dans certains cas, c'est également cet intermédiaire qui réalise les démarches permettant de mettre un terme au non-recours frictionnel. Il agit donc à la place de l'allocataire, avec l'accord de celui-ci.

a) Le recours à des professionnels

Une partie des allocataires se tourne vers un intermédiaire professionnel ; ce peut être un travailleur social que les personnes ont l'habitude de rencontrer et qui connaît bien leur situation. C'est le cas de Mr A. (entretien 6.2 – A). Il précise qu'il a, en premier lieu, essayé de se débrouiller par lui-même pour solutionner le non-recours frictionnel, mais qu'au regard de la complexité de la situation et de ses difficultés à comprendre le français, il a finalement préféré faire appel à un professionnel : « Normalement j'ai contacté mon assistante sociale. Mais j'ai essayé pour, pour fixer d'abord mon problème tout seul ».

Pour Mme B. (entretien 4.3), c'est spécifiquement le non-recours frictionnel et les variations successives du montant de ses droits qui l'ont amenée à se tourner vers un travailleur social : « C'est là que j'ai fait recours à une AS, je n'en avais pas eu besoin depuis que je suis arrivée ici. Tout était planifié, ce que je paye, les prélèvements automatiques, donc je n'avais pas besoin d'aide. Mais là si. Je rencontre AS et lui dis : je comprends pas ».

Les entretiens montrent que les échanges avec des professionnels peuvent aussi avoir pour objectif d'éviter des rappels et/ou des indus. Il ne s'agit alors plus de les solliciter pour « traiter » le non-recours frictionnel, mais plutôt pour le prévenir. Mme V. (entretien 1.1 – B) voit ainsi une assistante sociale durant les périodes où les dossiers pour les aides de ses enfants doivent être renouvelés. Elle trouve « que c'est important d'avoir une AS qui donne des conseils pour ne pas trop subir les délais de traitement et ne pas avoir des ruptures de droits trop longues ».

Aucun des allocataires rencontrés en entretien n'a fait mention de travailleurs sociaux des CAF. Mme L. (entretien 4.1 – B) a, en revanche, précisé se tourner régulièrement vers « une dame avec qui prendre rendez-vous pour être informé, faire un point ». Elle ajoute : « J'ai découvert beaucoup de choses grâce à la dame qui est venue à la maison. Heureusement que j'avais pris rendez-vous sinon je n'aurais rien su ! ». Lorsque l'enquêteur lui demande si elle connaît la fonction de cette dame, elle regarde sur son espace numérique, sur un courrier, et répond : « Elle est conseillère en économie sociale et familiale et est attachée à la CAF ».

b) Le recours à des aidants non professionnels

Comme c'est le cas de Mme L. (entretien 4.1 – B), au-delà des situations de non-recours frictionnel, une partie des allocataires rencontrés en entretien dit solliciter régulièrement de l'aide pour réaliser ses démarches administratives. Les « aidants » ne sont pas nécessairement professionnels, comme le précise Mr S. (entretien 7.1 – A) : « si je comprends, je fais moi-même, mais je comprends pas

toujours ». Dans ce cas, il se fait aider par « *ma mère* » ou « *un ami également reconnu handicapé* » et qui est « *à fond sur les papiers* », qui « *arrive bien à comprendre* »

Dans le cas de Mr C. (entretien 5.2 – A), allocataire du RSA, le fait de se tourner vers un aidant non professionnel s'explique par une perte de confiance dans son assistante sociale suite à un problème, lors de l'élaboration de son dossier RSA. Ce qu'il considère comme une « *erreur de l'assistante social* » est, selon lui, à l'origine du non-recours frictionnel de près de 6 mois. Dans ce contexte, il a préféré se référer à une amie pour régler les choses : « *Une amie est venue m'aider. On a refait le dossier. Voilà. Et ça a été assez vite. Ça a accéléré les choses.* »

Mme BG (entretien 5.1 – B) a, elle aussi, recours à une amie pour l'épauler dans ses démarches administratives. Lors de l'entretien, elle déclare : « *si je n'avais pas mon amie qui me disait un peu comment faire... C'est mon amie qui gère tout ça maintenant, souvent par mail ou téléphone* ». C'est cette amie qui a identifié le non-recours frictionnel à l'AAH de Mme BG (découlant du non-envoi de la notification de la MDPH, comme précisé plus tôt dans ce rapport) et qui a finalement apporté le document manquant à la CAF.

Cette personne s'occupe également des démarches administratives de plusieurs autres de ses connaissances et tente d'ailleurs de faire de cette activité initialement bénévole, une activité professionnelle. Présente lors de l'entretien avec Mme BG, elle explique à l'enquêteur qu'elle « *adore s'occuper de tout ce qui est démarches administratives, faire des papiers, les trier. J'aime aider les gens, j'ai 5 enfants, j'aime m'occuper d'eux et des gens en général* ». Depuis quelques mois, elle a donc monté sa micro-entreprise pour accompagner des personnes qui en ont besoin dans leurs démarches et dans leur quotidien.

A la différence de cette personne, les autres aidants non-professionnels que nous avons rencontrés, à l'occasion des entretiens, ne souhaitent aucunement en faire une activité à part entière. Ils déplorent, en l'occurrence, un manque de temps pour s'occuper des démarches administratives de leurs proches.

L'aidant de Mr O. (entretien 9.1 – A) évoque le fait qu'il repère parfois tardivement les irrégularités dans les paiements reçus de la CAF par Mr O. Cela allonge, de son point de vue, le délai de règlement de la situation : « *le temps qu'y me voit moi, qui me présente le papier. Vous savez dans un mois il y a quatre week-ends. On n'est pas obligé de se rencontrer. Et puis je suis pas à leur service non plus. Faut qu'on arrive à se croiser. Lui il peut pas venir chez moi à chaque fois qu'il reçoit un papier. Chacun à sa tranquillité aussi. Et puis bon on se voit dans les cafés, dans les machins. Ça se trouve qu'il va se balader pendant deux mois dans la poche avec cette lettre. Et puis quand il me montre c'est déjà passé. Ça a été bloqué. Et puis les deux mois qui ont été bloqués ils vont être remboursés. Mais quand vous êtes au RSA...* ».

2.5. Les conséquences du non-recours frictionnel pour les allocataires et leur famille

Le cœur de cette étude consiste à mettre à jour les éventuelles conséquences du non-recours frictionnel pour les allocataires. Lors des entretiens, nous avons donc échangé avec eux sur ce point. Si la grande majorité des allocataires évoquent des conséquences matérielles, en particulier financières, beaucoup parlent également de conséquences « *psychologiques* ».

12 allocataires n'ont pas ressenti de conséquences particulières au non-recours frictionnel. C'est plus souvent le cas des allocataires qui touchent une seule prestation (en particulier l'APL ou la PPA) et qui ont des revenus, même modestes, du travail.

Les conséquences semblent en particulier moins présentes, tout du moins sont-elles moins ressenties, lorsque les personnes (ou une autre personne du foyer) travaillent de manière stable. Le fait de pouvoir compter sur une source de revenus de nature professionnelle et de savoir qu'une somme va « tomber » sur le compte le mois suivant permet d'envisager plus sereinement l'avenir. Dans ce cas, même si le non-recours peut déséquilibrer temporairement le budget des personnes, elles arrivent à « se remettre à flot » par la suite, si tant est que le non-recours frictionnel ne se reproduise pas trop régulièrement.

Le fait de vivre encore au domicile parental ou d'avoir dans son entourage des personnes qui peuvent apporter un soutien, financier mais pas uniquement, est également un élément qui peut limiter fortement les conséquences du non-recours frictionnel et la déstabilisation des situations de vie.

Les conséquences financières

Lorsque les allocataires parlent de conséquences financières, ils évoquent, en fait, plusieurs choses : la difficulté à finir le mois et à faire face aux charges fixes - en particulier le loyer - et aux factures - notamment d'énergie -, l'impossibilité aussi d'équilibrer leur budget et/ou de faire des économies.

Les personnes parlent, en premier lieu, des difficultés pour assumer leurs dépenses de logement, d'énergie et, parfois, les dépenses liées à la garde de leurs enfants.

Mr O. (entretien 9.1 – A) explique que « *là ça vient d'être rétabli. Ils ont fait des rappels et tout. Au lieu de les avoir tout de suite, c'est trois, quatre mois après ou cinq mois, mais bon par rapport au budget ça pose un problème aussi.* » Mr O. n'a pas réussi à payer son loyer pendant 3 mois.

N. (entretien 1.1 – A) qui a eu un rappel de droits très important avec récupération d'indus indique quant à lui : « *J'arrivais pas à payer, c'était trop dur... J'arrivais à peine à payer les factures* ».

Mr C. (entretien 5.2 – A) déclare, pour sa part, que le non-recours frictionnel au RSA « *a entraîné beaucoup de problèmes, entre autres pour mon loyer, mon électricité et tout* ». Il dit être « *pratiquement à la rue* » aujourd'hui, alors que sa situation s'est régularisée au niveau du RSA. Mais il a toujours des dettes, contractées pendant la période du non-recours : « *je dois quand même 3, 4 mois de loyer. Je dois des mois d'électricité. Pendant au moins 5, 6 mois (...) Je sais pas comment je vais faire. Faut que je vois avec mon assistante sociale si y a d'autres aides. C'est pas évident, c'est pas évident !* »

Lorsque les sommes en jeu sont importantes, les conséquences du non-recours peuvent persister même une fois le problème résolu. C'est également le cas quand le phénomène se reproduit plusieurs fois, sur une courte durée. Les budgets des allocataires peuvent être durablement déséquilibrés. Quand le non-recours frictionnel s'ajoute aux difficultés financières des allocataires, la difficulté à équilibrer les budgets et/ou à faire des économies se renforce.

Mme V. (entretien 1.1 – B) dit que « *l'attente des paiements est difficilement supportable car le budget est déjà toujours serré* ». Avec son mari, ils ont « *du mal à équilibrer la trésorerie. On travaille tous les deux mais on gagne le SMIC. C'est difficile de mettre de l'argent de côté* ». Elle ajoute que son second fils a désormais besoin d'un fauteuil roulant. « *Le fauteuil coûte plus de 11 000 euros !! On*

m'a dit qu'il fallait économiser sur la PCH mais c'est dur. Il y a d'autres dépenses... Au rythme où on économise, mon fils aura son fauteuil dans 10 ans ». Comme la période est particulièrement difficile d'un point de vue financier, elle vit encore plus mal « *tout ce qui vient déstabiliser les choses* ».

Lorsqu'ils ne perçoivent pas tout ou partie de leurs droits et que leur situation financière « se tend » encore un peu plus que d'ordinaire, certains allocataires tentent de négocier des reports de paiement pour leurs achats alimentaires. Pour le dire simplement, ils « font des ardoises » chez les commerçants qu'ils connaissent. L'extrait suivant est révélateur de ce type de situation d'entraide, souvent communautaire :

(Ent 9.1 – A) : « *Vous allez dans des petits magasins que vous avez ici, des magasins turcs, des magasins arabes qui font crédit. Mais ça coute plus cher de faire ses courses dans ce type de magasin, ça vous coute trois, quatre fois plus cher. Et ça dure un certain temps. Quand vous commencez à arriver à 100, à 200 euros, eux aussi ils commencent à tirer la gueule quoi* ».

(Ent 1.3) : Un extrait de l'entretien effectué avec Mr D. rejoint le précédent ; Mr déclare en effet que pendant la période de non-recours frictionnel, « *il y a eu la débrouille, l'épicier il me connaît, me fait crédit* ».

L'objectif ce faisant est bien d'éviter certaines privations. Plusieurs allocataires avec lesquels nous nous sommes entretenus dans le cadre de cette étude ont en effet expliqué que, de leurs difficultés financières, avaient pu découler des privations de diverse nature. Les plus fréquemment citées sont les privations de « sorties », de loisirs ou de vacances. Mais certains ont aussi connu les privations alimentaires, au moment du non-recours frictionnel.

Des limitations en matière de loisirs et/ou « d'équipement », aux privations alimentaires

Mme K. (entretien 6.1 – A) et Mme R. (entretien 8.2 – A) évoquent toutes deux le fait qu'elles, et leur famille, limitent en première intention les loisirs. Mme R. ajoute : « *je me dis que la CAF devrait aussi servir à pouvoir faire plus que juste vivre en tant que petit ouvrier enfermé dans son monde* ».

Plusieurs allocataires disent ainsi « se débrouiller » en supprimant/limitant au maximum les dépenses jugées non-indispensables. Les privations peuvent cependant également concerner des besoins de base telle l'alimentation. Cela a été le cas pour plusieurs familles. Mme K. (entretien 4.3) a une formule très juste pour décrire le rapport à l'alimentation de sa famille, lorsqu'ils traversent des périodes de non-recours frictionnel ; elle dit : « *on mange doucement* ». Mr O. (entretien 9.1 – A) déclare quant à lui que « *quand il n'y a pas les aides, la famille mange des pâtes et du pain, mais pas de viande* ».

Pour quelques familles, le non-recours frictionnel a parallèlement induit, ou renforcé, des difficultés pour acheter certains « équipements » aux enfants, pour assumer certains frais liés à leur scolarisation, et/ou limité, au strict minimum, l'ameublement du logement.

Mme BG (entretien 5.1 – B) indique que l'absence d'AAH pendant plusieurs mois « *a amplifié les grosses difficultés financières que j'ai eues suite à ma séparation. Je n'avais pas d'argent, ni pour habiller mes enfants, ni pour la cantine. J'allais même plus à la boulangerie (...). La vie est chère avec la frontière Suisse à proximité. Je suis restée vivre ici pour mes deux enfants, pour qu'il puisse continuer à voir leur père, pour ne pas casser leurs habitudes. Je suis une maman d'abord* ».

Mr et Mme Si. (entretien 10.1 – A), qui ont traversé plusieurs périodes de non-recours frictionnel, racontent qu'ils n'ont pas pu acheter dès la rentrée l'ordinateur pour leur fille qui rentre au lycée. Ils ont reporté cette dépense au mois de décembre, le temps de remettre leur situation financière sur

de meilleurs rails. *« On devait acheter l'ordinateur portable pour ma fille qui est rentrée au lycée et on a dû attendre que tout se régularise avant de pouvoir le faire. Au lieu d'avoir son ordinateur en septembre elle l'a eu vers le mois de décembre, pour son anniversaire ».*

Selon Mme D. (entretien 4.1 – A), *« c'était et c'est chaud pour meubler l'appartement ».* Le non-recours frictionnel a apparemment eu un impact sur le montant du prêt qu'elle et son mari avaient sollicité auprès de la CAF pour acheter un matelas et un sommier, suite à l'emménagement dans un nouvel appartement. Elle ajoute : *« Finalement, on a pu acheter seulement le sommier avec ce que la CAF a prêté, mais pas le matelas ».*

Quelques allocataires font également un lien direct entre non-recours frictionnel et privation de soins, pour eux et/ou leur famille ; Mme BG (entretien 5.1 – B), qui habite à la frontière Suisse, en parle : *« J'ai pu aussi avoir des difficultés pour payer mes soins. Ici, en plus, c'est un désert médical, c'est surtout l'accès aux spécialistes qui est difficile ».*

Mme C. (entretien 3.1 – A) ne parle pas directement de renoncement aux soins, mais évoque *« la contraction d'une dette auprès de la Sécu ».* Durant la période de non-recours frictionnel à ses droits CAF, son fils a été hospitalisé et elle était, en l'occurrence, en non-recours à la CMU C et à l'ACS. *« J'ai un fils asthmatique. Donc voilà. En plus, mon fils s'est fait opéré pendant cette période-là. Pendant trois mois, on faisait que l'envoyer à l'hôpital parce qu'il a, là il va être suivi au niveau gastrique. Donc voilà. Ça c'est pareil. Là j'ai une dette à la Sécu parce que j'ai pas pu payer l'hôpital. J'ai une dette de 573 euros. »*

Depuis cette expérience, elle redoute de devoir faire des avances de frais chez le médecin ou d'être exposée à des restes à charge importants. Bien que bénéficiaire de l'ACS, elle déclare que certains médecins lui demandent d'avancer les frais des consultations, alors que la réforme de juillet 2015 de l'Aide à la complémentaire santé prévoit désormais l'application du tiers payant intégral pour les bénéficiaires de l'ACS qui s'inscrivent bien dans le cadre des offres labellisées. *« Si j'avais la CMU, je serais contente. Parce que j'ai la mutuelle, avec l'aide, et normalement c'est tiers payant. Tiers payant, normalement on n'a pas de frais d'avance. Le médecin il me le fait payer, là je comprends pas ».* Dans ce contexte, elle reporte donc certains soins pour elle et ses enfants.

D'autres allocataires expliquent ne pas renoncer à des soins, mais uniquement parce qu'ils bénéficient de la CMU C. Ils sont donc particulièrement vigilants à ne pas avoir de ruptures de droits en la matière. Pris dans le tumulte de leur vie et en difficulté pour faire face à la complexité administrative, il arrive tout de même que viennent s'ajouter au non-recours frictionnel sur les droits CAF, des problématiques concernant d'autres prestations ou services. C'est ce qui est apparemment arrivé à Mr C. (entretien 5.2 – A), qui dans l'attente de la finalisation de son dossier RSA et du versement de ses droits, n'a pas pu accéder à la CMU C. *« Et j'ai eu du mal à avoir la CMU du coup. Je l'ai même pas encore la CMU. Donc, là mon AVC ça s'est reporté un peu sur la vue. Il me faut des lunettes. Je suis allé à l'ophtalmo, et ils m'ont donné le papier pour prendre mes lunettes. Mais je peux pas les prendre parce que j'ai pas les papiers de la CMU. Depuis que j'ai le RSA, j'ai fait les dossiers et puis j'attends. Tant que j'ai pas la CMU je peux pas avoir mes lunettes ».* Mme V. (entretien 1.1 – A) insiste quant à elle sur le fait que *« beaucoup de choses découlent du bénéfice effectif de l'AEEH, pour l'école par exemple ».*

Les conséquences bancaires

De manière générale, indus et non-recours frictionnel peuvent générer des désagréments sur le plan bancaire. Pour plusieurs allocataires, les frais, liés par exemple au rejet de prélèvements automatiques, se sont multipliés durant les périodes où ils ne percevaient pas leur(s) prestation(s) ou qu'une partie de celle(s)-ci.

Mme C. (entretien 3.1 – A) indique que « *des dépenses ont été représentées le mois d'après. Les impayés, les ceci, les cela de la banque, les frais d'intervention.* » Elle était à découvert et a eu des frais de banque plus importants que d'ordinaire : « *J'ai eu des frais de banque, fallait voir !! Entre 13 euros, 12 euros, 8 euros, 3 euros, qu'on m'a retiré. Ou là, je fais comment pour m'en sortir ?!!* »

Mr D. (entretien 1.3) qui suit de très près sa situation bancaire et connaît précisément le montant des frais en cas de refus de prélèvement, explique quant à lui : « *Et quand ils me payent pas, donc ça fait 15 euros à chaque fois pour paiement refusé, 15 euros de frais. Là, comme j'ai pas été payé au début du mois, chaque fois ça me fait des refus de prélèvement. Le mois de décembre 2015 et ce mois-ci par ex. Oui 12 jours, y 'a 2 prélèvement en 12 jours, donc 2 fois 2 fois 15 euros, parce qu'ils le représentent 1 semaine après* ».

Quand certains parlent des frais qui s'accumulent, d'autres insistent sur leur difficulté à assumer le remboursement de leurs crédits en période de non-recours ou, lorsqu'à l'inverse, ils doivent rembourser des trop perçus en puisant dans leurs économies. Mr S. (entretien 5.2 – A) souligne ainsi que plusieurs épisodes successifs d'indus et de rappels ont contribué à déstabiliser profondément sa situation financière, puis bancaire : il n'arrivait plus à rembourser ses crédits. L'issue a été de faire un dossier de surendettement. Mr S. conclue : « *je suis maintenant à la Banque de France* ».

Comme l'indique l'extrait ci-dessus, dans certains cas, certes peu nombreux, il arrive que le non-recours frictionnel participe à engendrer une interdiction bancaire. C'est notamment le cas quand les sommes non-perçues sont importantes et/ou lorsque les rappels sont récurrents. Nombreux sont, en outre, les allocataires qui, déjà en « temps normal », utilisent leur découvert pour finir le mois. L'absence de paiement pendant un temps ou la baisse des montants perçus de la CAF peuvent venir creuser les découverts, voire rendre progressivement impossible leur utilisation par les allocataires.

C'est le cas pour Mme T. (entretien 2.1 – A). Les découverts à la banque, qui d'ordinaire lui servent « *à améliorer un peu le quotidien de sa famille* », ne sont plus possibles. « *C'était difficile. Chaque mois je fais des découverts, presque 500. Et tous les mois quand je reçois de l'argent, ils vont prélever la somme la banque, le découvert. Par exemple, maintenant je fais un découvert de 400, ils vont prélever les 400. Il me reste 1000 euros. Je paye toutes les charges. Il me reste 550. 400 et quelques il va me rester. Je suis obligé de faire encore des découverts jusqu'à, la banque a dit, que maintenant je peux plus* ».

Le mois où Mr et Mme Si. (entretien 10.1 – A) ont rencontré des problèmes de réception de leurs droits CAF est aussi celui où ils ont eu un découvert à la banque, alors qu'ils font d'habitude très attention à ne pas être à découvert, du fait de leur expérience passée de surendettement. Cela a réactivé des souvenirs douloureux : « *Après la vente de notre maison en Charente, on est passé de 60 % d'endettement à zéro ou légèrement positif. Donc maintenant, on fait très attention à ce qu'on touche et à ce qu'on dépense, ce qui nous permet de toujours rester dans le positif ou de pas rentrer dans le négatif.* » Mme ajoute : « *La seule fois où on était dans le rouge, c'était au mois d'octobre* » et Mr poursuit : « *avec les problèmes de la CAF et de la MSA (rire) ! Juste un mois. Léger découvert. On s'est arrangé avec la banque de 300 euros. Mais on est descendu une fois et hop on est vite reparti, parce que je veux plus retourner là-dedans* ».

Les périodes de non-recours frictionnel comme de récupération de sommes indûment perçues, en déséquilibrant des situations financières en général déjà fragiles, peuvent ainsi entraîner des problèmes sur le plan bancaire pour les allocataires concernés.

Les entretiens ont été l’occasion d’échanger sur les conséquences que nous pourrions qualifier de « psychologiques » du non-recours frictionnel. Mme B. (entretien 8.2 – A) en parle ainsi : *« L’instabilité de l’aide versée produit du stress. Ça a des conséquences plus... psychologiques. C’est vrai au lieu d’être tranquille, serein jusqu’à la fin du mois et ben les dix derniers jours on stress. Si j’avais une prime d’activité fixe je saurais que je peux être tranquille jusqu’à la fin du mois. Je vais payer mon loyer, mon internet, je vais tout payer tranquillement. Je pourrais manger tranquillement jusqu’à la fin du mois sans stresser, sans me dire mon dieu si je dois aller voir ma sœur parce qu’elle a un souci avec son petit, il va falloir que j’y aille à pieds parce que je peux payer le bus quoi. Ça m’est arrivé une ou deux fois, ça fait mal au cœur mine de rien. »*

Plusieurs allocataires, très rigoureux par rapport à leur budget serré, prévoyant minutieusement chaque dépense, rejoignent Mme B. quant au climat peu serein dans lequel ils vivent, déjà en temps normal, et plus encore en période de non-recours frictionnel. Beaucoup ont évoqué l’incertitude qui découle de la non-perception ou de la perception partielle de leur(s) prestation(s) CAF. Incertitude financière, incertitude de ne pas savoir si le « problème » va être réglé - en particulier lorsque les personnes ne comprennent pas ce qui l’a provoqué, ni les calculs effectués par les CAF concernant leurs droits - et dans quels délais... De manière liée, les temps d’attente paraissent particulièrement compliqués à gérer pour les allocataires et renforce un sentiment d’impuissance.

Cet extrait de l’entretien de Mme V. (entretien 1.1 – B), mère de deux enfants handicapés, est significatif : *« c’est l’attente. C’est les périodes d’incertitude qui sont compliquées à gérer, les périodes d’attente qu’on ne maîtrise pas »*. Elle répète à plusieurs reprises dans l’entretien *« que ce qui est vraiment dur, c’est l’attente et de ne pas savoir sur quoi ça va aboutir »*.

De cette incertitude peut découler une forme d’insécurité. Plusieurs allocataires ont ainsi évoqué leur sentiment d’insécurité en cas de non-recours frictionnel et, pour quelques-uns de vulnérabilité. Ils doutent, par exemple, de leur capacité à continuer à faire face aux obligations qui leur incombent et/ou aux éventuels aléas qui pourraient survenir dans leur vie. Certains disent ne pas savoir « comment ils vont vivre le mois suivant ». En attisant une impression d’imprévisibilité, le non-recours frictionnel peut, pour certains, induire ou accentuer une difficulté à se projeter dans l’avenir.

Mme R. (entretien 8.2 – A) a un discours intéressant sur ce point ; elle pense que recourir aux allocations de la CAF, c’est être confronté à une *« précarité constante »*, une *« insécurité totale »*. Elle associe le recours à la CAF à une dépense d’énergie qui n’en permet pas d’autres et ne sait pas si elle aura toujours l’énergie de vérifier, d’essayer de comprendre quand il y a des incohérences... Elle parle d’*« angoisse »* et de *« peur »*, chaque mois, parce qu’elle n’est pas sûre de percevoir ses droits. *« Et j’aurais beaucoup aimé que mes parents aient les moyens de, d’avoir le privilège que non seulement mes parents aient les moyens de m’aider et du coup m’épargner toute cette énergie, et toute cette, j’ose parler un peu d’angoisse même si le terme est fort ; cette peur de pas avoir le versement, de pas avoir le droit, de ne plus avoir le droit »*. Pour sa part, mais de nombreux allocataires en ont parlé, cela provient en particulier d’une impression que le calcul des droits est aléatoire, ainsi que du fait qu’il n’y a pas de « préavis » quand il y a un changement dans le montant d’un droit.

En filigrane, le discours de Mme R. traduit l’idée que les CAF, institution de la Sécurité sociale, peuvent, pour une partie des allocataires, générer, ou tout du moins renforcer, l’insécurité des situations de vie, en particulier pour ceux qui connaissent des changements réguliers et/ou qui ne répondent pas aux « canons » administratifs. Mme A. (entretien 2.1 – B), gérante d’un hôtel l’3 et qui rencontre de gros problèmes financiers, explique, par exemple, que ce *« système n’est pas fait pour les travailleurs indépendants, pour ceux qui ne sont pas dans la norme »*. De son point de vue, *« les*

calculs faits pour avoir droit à certaines choses ne sont pas opportuns, ça met en marge des personnes ».

L'impression ressentie par beaucoup d'allocataires de ne pas avoir de prise « sur le système » peut accroître un sentiment d'insécurité préexistant. Dans les entretiens, il est très fréquemment ressorti cette sensation qu'ont les personnes de poser des questions pour tenter de comprendre et de répondre au mieux aux demandes institutionnelles, mais de ne pas avoir de réponses ou d'avoir des réponses différentes, voire contradictoires d'un agent à l'autre.

A l'occasion de l'entretien, Mme B. (entretien 3.3) exprime « *sa fatigue de défiler à la CAF. Une me dit ça, une autre me dit ça. Je sais pas pourquoi je vais aller défiler là-bas. Pour quelles retombées ? Parce que, vous vous présentez devant 2 personnes, c'est comme si elles ne faisaient pas le même travail, vous comprenez ? Je sais pas si c'est selon l'humeur, je ne sais pas, je vous dis, mon dossier a dépassé mon AS. Or, elle, quand elle appelle, on la prend directement. Mais on lui explique pas toujours les choses de la même façon !* ».

Quelques allocataires, qui ont été affiliés à la CAF dans plusieurs départements, ont en outre perçu des points de vue et/ou des pratiques divergent(e)s entre les territoires.

Ce sentiment d'insécurité et/ou de vulnérabilité semble, en l'occurrence, croître à mesure qu'augmente le taux de dépendance des allocataires aux prestations de la CAF. Il est parallèlement plus prégnant chez les familles monoparentales et en particulier chez les mères qui vivent seules avec des enfants. Le non-recours frictionnel a d'ailleurs engendré chez certaines une impression de ne pas être soutenues par l'institution, voire d'être abandonnées. Mme V. (entretien 1.1 – B) dit « *mal le vivre quand elle a des retards de paiement d'AAEH* » car c'est « *déjà compliqué de s'occuper de deux enfants handicapés. On essaie de se débrouiller seuls pour gérer nos enfants, là c'est comme si on n'était plus soutenus, vraiment tout seuls* ».

Trois autres mères de famille ont eu des mots très forts pour décrire l'état dans lequel le non-recours frictionnel les a mis ou les met (pour l'une d'entre elles le problème n'était pas encore résolu). Quand l'une a évoqué « *son anxiété permanente* », une autre a parlé de « *panique* ». Leur crainte principale est bien de ne pas pouvoir répondre aux besoins élémentaires de leurs enfants.

Pour Mme G. (entretien 1.2 – A), la panique était doublée d'un sentiment de non-reconnaissance de ses difficultés par l'institution et par son propriétaire, qui la harcelait pour qu'elle paie son loyer alors qu'elle lui avait signalé des difficultés dans la perception de ses APL.

Un père de famille a quant à lui abordé, à demi-mots, sa « *honte* » et « *sa souffrance* » de ne pas réussir à subvenir aux besoins de ses enfants, à certaines périodes où ils ne percevaient pas ses prestations ou une partie seulement de celles-ci.

Mme C. (entretien 3.1 – A) évoque également avec force la honte et la tristesse ressentie par rapport à ses enfants. Elle parle, plus globalement, des conséquences psychologiques que les difficultés d'accès et de réception de ses droits ont pour elle. « *Ah ben quand même, au niveau moral, au niveau de tout, bien sûr que ça fait des conséquences. Ça fait des soucis. Quand vos enfants ils vous demandent d'acheter un truc et que vous dites « j'ai pas sous ». C'est dur. C'est dur hein, quand vous savez pas comment vous allez donner à manger à vos enfants. Si y en a un qui demande une paire de baskets. J'ai ma petite de cinq ans et demi qui me dit « maman est-ce tu peux m'acheter ça ? », et ben « non ». « Pourquoi ? » « Parce que maman elle a pas de sous ». Voilà. Donc à un moment il faut arrêter.* »

2.6. Les effets du non-recours frictionnel sur les comportements des allocataires et sur leurs représentations des CAF

De manière générale, l'expérience du non-recours frictionnel paraît avoir quelques effets sur les attitudes des allocataires par rapport à la CAF, parfois sur leurs comportements, ainsi que sur les représentations qu'ils ont de l'institution. Il semble que, pour une partie des allocataires, cette expérience, notamment quand elle se reproduit, renforce l'impression que l'accès aux droits est complexe, que le « système » est illogique, que les pratiques au sein des CAF sont, parfois, discrétionnaires, et qu'il est globalement nécessaire « de se battre » pour obtenir ce à quoi les personnes ont droit. Sinon, il vaut mieux laisser tomber.

Le non-recours frictionnel : une situation qui souvent se reproduit

Il est utile de noter qu'une part importante (27) des allocataires interrogés dans le cadre de l'étude, avait déjà fait l'expérience du non-recours frictionnel par le passé⁴⁷.

Quelques-uns expliquent d'ailleurs essayer de limiter au maximum la survenue de nouveaux rappels, mais aussi d'indus. Plus encore que celle du rappel, la crainte de l'indu est particulièrement présente, comme l'indique les mots de cette mère de famille : (entretien 1.1 – B) « *je suis prudente, dans tous les sens, car je sais que tout changement peut amener des problèmes* ». Elle explique par exemple que, dès qu'elle a su que son fils handicapé partait à L, dans un logement autonome, « *elle a demandé à ce que la CAF 3 lui coupe l'AAEH pour lui. Et oui, il a moins de 20 ans mais s'il prouve qu'il a son appart à son nom, il pourra toucher lui-même l'AAEH. Je n'ai pas voulu attendre pour arrêter de mon côté car je ne veux pas toucher de l'argent et qu'on me demande ensuite de le rendre !* ».

Les entretiens montrent que l'expérience du non-recours frictionnel s'ajoute, en outre, à d'autres situations administratives dans lesquelles les personnes se sont senties perdues, en difficulté, et que c'est l'ensemble qui conduit à une représentation du système de protection, et des démarches à mettre en œuvre pour en bénéficier, soit comme *une grosse machine sur laquelle les personnes ont peu de prises*, soit comme *un parcours du combattant qui ne laisse aucun repos et demande d'être en permanence à l'affût*. Mme BG. (entretien 5.1 – B) s'exprime ainsi : « *Le résultat c'est que je trouve que tout ça, c'est un parcours du combattant* ». Dans ce contexte, certains allocataires apparaissent découragés, las, quand d'autres, au contraire semblent « prêts à en découdre ».

Le découragement et la colère, deux attitudes « opposées » suite au non-recours frictionnel, générées par un même élément : les incompréhensions

Les difficultés que Mme C. (entretien 3.1 – A) a rencontrées avec la CAF semblent avoir marqué un « coup d'arrêt » dans son parcours de vie et avoir modifié ses relations avec le monde administratif. « *Ça met un coup. Quand on se retrouve dans une situation où on a deux enfants. On est perdu en fait. On se sent perdue pendant et après, parce qu'on se dit « on peut se tourner vers qui ? (...) On se dit « qui est là pour nous aider ? »* ». Désormais, pour tout ce qui concerne la CAF ou d'autres démarches, Mme C. se sent vite perdue ; elle a, en outre, l'impression qu'il n'y a pas de solution en cas de problème, et n'a aucune idée de quels professionnels solliciter si besoin. Elle paraît découragée.

Ce découragement est renforcé par le fait que Mme C. ne sait plus comment entrer en relation avec la CAF, si elle a des questions, des doutes ; il y a, de son point de vue, nécessairement un décalage temporel entre le moment où l'allocataire veut exprimer un besoin, faire une demande, ou interroger l'institution, et le moment où celle-ci prend acte et/ou répond. Plusieurs parties de

⁴⁷ Ce sujet n'a toutefois pas été abordé avec tous les allocataires interrogés.

l'entretien avec Mme C. dans ce sens ; elle dit par exemple : « *ce qui est embêtant maintenant c'est que c'est tout par internet. Ou par rendez-vous. Avant on pouvait les appeler. On pouvait avoir au moins quelqu'un qui pouvait nous renseigner. Maintenant on est obligé de prendre rendez-vous sur internet, pour aller se déplacer, pour ensuite voir le problème. Donc ça c'est mal fait* ». Mme C. préférerait quand elle pouvait y aller sans rendez-vous. « *J'allais comme ça en disant voilà, qu'on nous donne un coup de main, on nous dit ben voilà, y avait ça, ça, ça qui allait pas.* »

Mme C. fait partie de ces allocataires qui n'ont pas nécessairement une représentation claire des changements intervenus au sein des CAF (elle pense, par exemple, que la relation numérique a totalement remplacé la relation téléphonique), qui peinent à s'approprier certaines évolutions, et/ou qui ne disposent pas des équipements et/ou des ressources qui lui permettraient de répondre à certaines injonctions.

Pour d'autres allocataires, les choses paraissent plus claires. Ils savent comment contacter leur CAF et se tournent vers elle en cas de besoin. Durant la période de non-recours frictionnel, beaucoup disent s'être rapprochés de leur caisse pour remédier au problème, avoir essayé, en premier lieu, de le comprendre. Nous en avons parlé. Certains ont toutefois ressenti un manque d'écoute, voire une absence de prise en compte de leur point de vue par l'institution, et/ou de considération de leurs courriers pour rectifier leur situation et/ou pour demander des explications.

Mme Lo. (entretien 8.3) raconte : « *Le 1^{er} mois où je reçois la PPA, je trouve que c'est un peu beaucoup. Donc j'appelle la CAF, leur dis voilà, je pense que me suis planté en déclarant, et la dame me dit : 'écoutez, vous avez fait une erreur, je le note et le prends en considération* ». *Pourtant, pas de changement. Je fais un courrier recommandé, leur expliquant la situation, et demandant d'arrêter de me verser cette PPA, parce que ça allait s'accumuler, et au final, j'allais me retrouver dans une panade, parce que ça tombait, ça tombait, chose qu'ils n'ont pas bloquée. Rien. Du coup je suis retournée à la CAF, pour ré expliquer et on m'a envoyé un courrier comme quoi je devais 2000 et quelques euros. Donc j'ai contesté parce que certes l'erreur venait de moi, mais aussi de leurs services étant donné que j'avais appelé, m'étais déplacée et avais envoyé des courriers. Du coup, au bout d'un mois c'est passé en commission, ils m'ont enlevé la dette. Sauf que ça reste très compliqué* ».

Mme K. (entretien 6.1 – A) fait également partie des allocataires qui ont été voir la CAF, à plusieurs reprises, pour « sortir » du non-recours frictionnel. Elle a toutefois eu le sentiment de ne pas avoir « été écoutée du tout » ; selon elle, la CAF n'en « fait qu'à sa tête, à force c'est énervant ! ». Mme K. explique que ce qu'elle a ressenti comme un manque de considération a provoqué chez elle de l'agacement, puis de l'énervement.

L'énervement peut prendre des degrés divers chez les allocataires. Pour Mme Co. (entretien 12.2 - A), l'absence de versement de son RSA, consécutive à une demande de pièce justificative complémentaire par la CAF, additionnée à une « rupture brutale » de ses droits APL (par courrier, de manière soudaine, suite à une évolution législative), a provoqué un sentiment de déshumanisation des rapports sociaux et une envie de violence radicale en pensant aux implications pour sa vie personnelle. « *Et on m'informe de ça par courrier. C'est inhumain en fait. Sur le coup on a envie d'aller poser une bombe dans la CAF !! On se dit y, y, y se rendent pas compte que. Moi ça a changé ma vie !* »

La plupart des allocataires en colère, consciente des enjeux pour leur quotidien, a cependant dit se contenir pour ne pas dégrader leur relation avec la CAF. Mme K. (entretien 6.1 – A) souligne ainsi qu'elle « préfère rester calme », car l'« énervement ça n'arrange rien », tandis que Mme L. (entretien 4.1 - B) insiste sur le fait qu'elle n'a « surtout pas envie de rentrer en guerre avec la CAF ».

Le point sur lequel se rejoignent les « découragés » et les « énervés » est celui de leurs incompréhensions par rapport, nous en avons précédemment parlé, à certaines procédures des CAF et aux modes de calculs des droits, mais également aux réponses faites par l'organisme, aux explications reçues des agents, à l'occasion de l'épisode de non-recours frictionnel. Mme S. (entretien 4.2 - A) donne ainsi son point de vue : « *Quand on reçoit quelque chose, je trouve que c'est pas assez clair d'où vient la somme qu'on reçoit. Comment ils obtiennent cette somme-là ? Des fois ça semble pas tout à fait juste, leur méthode ne sont pas bien clairs* ».

Ce qui provoque chez Mr S. (entretien 7.1 – A) de l'incompréhension et de l'énervement est davantage de ne pas comprendre certains modes de faire de la CAF, par exemple le fait de verser des sommes aux allocataires pour ensuite les récupérer : « *Ça sert à quoi de me le donner pour le redemander ?!* » ; « *Ça sert à rien !* ». Il évoque spontanément, à deux reprises, l'énervement que ces expériences, notamment celle relative à l'APL et au RSA, provoquent chez lui, et ce en lien avec l'incompréhension face à ces droits versés « à tort », puis qu'il faut redonner. A cela s'ajoute une impression de recevoir des explications différentes en fonction des agents : « *Parce que des fois on a quelqu'un il nous dit ça, et des fois on a quelqu'un il nous dit ça. Je veux bien. Mais si la personne elle suit notre dossier, elle le suit du début à la fin* ».

Les incompréhensions qui peuvent être relatives aux procédures, aux discours et/ou aux pratiques des CAF, sont un élément qui paraît nourrir, tout à la fois, le découragement et l'énervement. Nombreux sont les allocataires parmi ceux interrogés, à se représenter la communication des CAF comme étant incohérente, voire parfois contradictoire.

Le non-recours frictionnel : une expérience qui contribue à modeler deux profils d'allocataires

Il ressort des entretiens que le non-recours frictionnel, comme d'autres expériences vécues avec les CAF, participent à la construction de comportements différents chez les allocataires. Deux profils émergent :

- a) *Les allocataires « vigilants », « stratèges » voire quelque peu « harceleurs » ;*

Nous remarquons, en croisant les informations présentes dans les entretiens, qu'une partie des allocataires fait état de comportements de grande vigilance par rapport aux prestations reçues de la CAF et aux fluctuations éventuelles des montants perçus. Cette vigilance se traduit, pour beaucoup, par une surveillance très régulière de leur compte numérique CAF, couplée pour certains à un pointage systématique de leurs relevés de comptes bancaires. Les allocataires exercent ainsi une forme de contrôle « à distance » sur leur situation et sur les actions de la CAF, ce qui semble notamment les aider à contenir leur inquiétude.

Mme L. (entretien 4.1 – B) qui a la garde de ses 4 enfants, indique être très inquiète à l'idée de ne pas percevoir en temps et en heure certaines aides, mais aussi de voir leur montant baisser subitement. Elle explique que c'est ce qui est arrivé quand son dernier enfant a eu 3 ans. « *Vous savez quand on a une nounou, on a droit à une aide. Elle a baissé de moitié quand mon fils a eu 3 ans alors qu'il n'allait pas encore à l'école. En fait, on ne tient pas compte du mois de naissance de l'enfant et de s'il est déjà scolarisé. Par contre, il faut toujours payer le même salaire à la nounou. Quand cette aide a baissé, ça m'a mis un coup. D'autant que j'ai découvert cette baisse par moi-même, je n'en savais rien. J'ai appelé et on m'a expliqué pourquoi l'aide avait baissé* ».

Depuis cette expérience ainsi que celle actuelle du non-recours frictionnel à la PREPARE, Mme ressent « *comme une incertitude par rapport à ses autres droits* ». Elle craint des changements qu'elle n'aurait pas anticipés et qu'elle ne comprendrait pas. Elle déclare : « *On ne s'attend pas aux changements. Et c'est dommage de n'avoir des explications que si on demande* ».

Dans ce contexte, elle fait de son mieux pour « *suivre les choses grâce à son espace numérique et pour se renseigner* » et essaie de participer à des temps d'informations pour mieux connaître ses droits, les dispositifs existants et les organismes qui les servent : « *j'ai participé il y a quelques temps à une journée de découverte de toutes les prestations à la Passerelle. Plein d'organismes étaient présents* ».

Lorsqu'ils repèrent des incohérences, des absences de versement, une baisse des montants, certains allocataires mettent en place de véritables stratégies, par exemple la prise de contact « graduée » avec la CAF - décrite plus tôt dans ce rapport. Les stratégies peuvent aussi avoir vocation à éviter la survenance du non-recours frictionnel. C'est le cas de Mme V. (entretien 1.1 – B) ; ayant déjà vécu ce type de situation et pensant avoir compris ce qui génère le non-recours, elle déclare explicitement « *avoir mis au point une stratégie* » : « *j'ai maintenant compris et j'indique de manière très lisible sur le dossier, en mettant par exemple de gros post-it, si le dossier concerne mon fils D. ou mon fils J.* ». Mais elle ne sait pas si c'est suffisant.

Une allocataire (entretien 1.2 – B) a, quant à elle, décrit son attitude « harcelante » pour être certaine que la CAF prenne en compte ses demandes et/ou lui apporte des explications en cas d'incompréhension ou de problème avec ses droits. Ainsi, quand elle reçoit un courrier, elle « *n'attend jamais* ». Elle se montre très proactive. Elle dit « *y aller très rapidement* ». Elle évoque la technique du « harcèlement » pour faire « bouger » les choses. « *Pour que ça bouge, faut les harceler* ». D'autres allocataires ont également mentionné des comportements de multiplication des courriers et des contacts.

Parfois, la stratégie consiste à essayer de solliciter toujours le même interlocuteur, en se rendant par exemple systématiquement dans une antenne de la CAF, aux mêmes horaires. Derrière cela, on devine une demande de personnalisation des relations ; plusieurs allocataires ont fait part, lors des entretiens, de leur besoin de savoir à qui se référer, d'avoir quelqu'un qui connaît leur dossier et qui perçoive leurs parcours d'allocataire, dans sa globalité et dans le temps.

Lors d'un épisode de rappel avec récupération particulièrement complexe et mettant en jeu des sommes très importantes, N. (entretien 1.1 – A) dit avoir fini par demander à être « *contrôlé* » par un « *contrôleur* » de la CAF que N. a « *invité* » à venir chez lui pour vérifier ses papiers, sa situation, etc. « *Le contrôleur a pris le temps* » de comprendre sa situation et « *a compris le problème* ». Ce que n'aurait pas fait les autres professionnels de la CAF, selon N. Désormais, quand il fait des démarches auprès de la CAF, N. s'« *adresse au contrôleur* ». Il voit « *directement avec lui, heureusement* ». Cette relation individualisée semble le soulager.

b) *Les allocataires « découragés », parfois « fatalistes » qui baissent les bras et/ou tentent de limiter leur dépendance de la CAF ;*

Après avoir vécu plusieurs expériences de non-recours frictionnel en matière de PPA et n'ayant toujours pas réussi à comprendre ce qui les génère, Mme P. (entretien 3.1 – B) fait part d'un « *sentiment d'impuissance, on n'a pas de pouvoir là-dessus, que ça me convienne ou pas, c'est comme ça !* ». Puis elle ajoute : « *j'ai eu il y a quelques temps un contact par mail concernant le quotient familial. Avant, on avait les bons vacances. Mais maintenant, on dépasse de 19 euros le QF. Quand j'ai vu ça, j'ai voulu comprendre. Alors j'ai écrit. Ils m'ont répondu qu'ils s'étaient basés sur tel et tel revenus et que le résultat était celui-ci. J'ai laissé tomber. Ça décourage en fait, et comme je le disais, on n'a pas de pouvoir face à tout cela* ». Cette expérience récente concernant les aides aux vacances semble avoir attisé l'impression d'impuissance de cette dame et induit un certain fatalisme, déjà latent suite à des épisodes successifs de rappel.

Mme BG. (entretien 5.1 – B) raconte que, sans l'aide d'une amie, « *quand il y a eu un souci dans les paiements, ça serait resté comme ça . Je suis découragée avant même de commencer des démarches. Je n'ai pas de relation avec ces organismes, parfois je vais voir mes mails* ». Mme BG. a en l'occurrence l'impression que les organismes de protection sociale « *ne veulent pas lui donner certaines choses parce que je suis italienne... Je crois qu'ils pensent que je veux profiter* ». Cette thématique de l'abus est assez présente dans les échanges avec Mme BG. Si elle parle du renoncement à leurs droits de nombreuses personnes, elle insiste en retour sur celles qui fraudent. « *Beaucoup de personnes renoncent aux aides et inversement. Certaines détournent la loi et volent à ceux qui ont besoin* ».

Un sentiment d'injustice prégnant, du ressentiment envers « d'autres »

Qu'ils soient découragés ou en colère, qu'ils appartiennent à l'un ou l'autre des « profils » précités, plusieurs allocataires ont pour point commun d'avoir abordé cette question de l'abus et des fraudes, en l'articulant pour beaucoup avec la thématique de l'injustice. L'expérience du non-recours frictionnel a, en effet, pu induire chez certains un sentiment que la CAF aide « une partie des gens », mais pas d'autres, et que cela est injuste.

Lors de l'entretien, Mme R. (entretien 8.2 – A) parle de son énervement par rapport à la CAF : produit par un sentiment d'injustice, il se construit via une comparaison entre *ce qu'elle devrait toucher* et *ce qu'elle ne touche pas en temps et en heure*, mais également via une comparaison entre « *les gens qui ont vraiment besoin* » qui seraient « *privés* » et « *ceux qui sont privilégiés* ». Ce sont les « *jeunes* » comme elle, qui seraient davantage « *victimes* » de cette injustice en tant que « *gens vraiment dans le besoin* » et « *non-privilégiés* ».

Il ressort un ressentiment très fort de plusieurs entretiens ; les allocataires rendent alors « un autre » responsable de leurs problèmes avec la CAF. Dans les discours, cet autre peut être « celui qui est dans une meilleure situation et n'a donc pas vraiment besoin », « l'étranger », « celui qui sait parfaitement tirer les ficelles du système », « celui qui contournent les règles ».... Les allocataires peuvent aussi superposer plusieurs figures pour élaborer celle de l'utilisateur qui serait responsable, totalement ou partiellement, de leurs problèmes administratifs et/ou qui les priverait, temporairement ou de manière permanente, de certains de leurs droits.

Mr S. (entretien 7.1 – A) ressent de l'injustice et une forme de discrimination vis-à-vis de la distribution des droits CAF, sentiment qu'il construit à travers une comparaison entre les Français (qui travaillent) et les étrangers (qui ne travaillent pas). « *Les étrangers ont le droit à tout.* » Il argumente en disant qu'« *on les voit à la CAF* », avec « *le voile et tout* » ; alors même précise-t-il que « *le voile est interdit dans les lieux publics* » et que « *les flics ils font rien. Les gens travaillent comme des cons mais ont rien et on fait rentrer des gens, on leur donne tout ce qu'ils veulent* ».

S'agissant de Mme B. (entretien 6.1 – B), le rappel a renforcé l'impression que le « système » est illogique et qu'il bénéficie souvent à des personnes qui ont « *réussi à bien le maîtriser* ». Elle ne cache pas son impression que, si une partie des allocataires ne comprend pas grand-chose aux démarches à mettre en œuvre pour obtenir ses droits, d'autres, au contraire « *comprennent très bien* ».

Mme B. insiste, en outre, sur le fait qu'elle respecte les règles, à la différence de beaucoup d'autres : « *Je me dis que peut-être je suis bête, que parfois je ferais bien d'aller pleurer à la CAF comme beaucoup font. Et ils obtiennent beaucoup de choses. Et nous on doit pas savoir y faire parce qu'on en voit d'autres qui arrivent à obtenir tout un tas de trucs. Moi je suis d'accord qu'avec ce que je paie comme contribution, on paie des choses à des gens qui ont besoin, j'estime que c'est normal. Mais l'escroquerie qui est faite dans beaucoup d'endroits, ça gonfle. Je trouve ça dégueulasse. Ça met un peu en rage parce que soit on est respectueux, et ce qui nous est dû nous est dû, après il y a des*

limites, on le sait. Et après, j'en ai d'ailleurs parlé avec l'AS, c'est vrai que nous on a un nom bien français, on n'est pas du tout d'origine étrangère. Ca moi je le dis et je ne m'en cache pas. Autant ils [ses fils] ont des copains qui sont marocains, algériens, y'a pas de problème, mais pour certaines choses, on se pose la question. Ça finit par être des faits. Une fois j'ai appelé à la MDPH, la petite dame ne pouvait pas me donner de réponse, me disait que mon dossier n'était pas encore passé, alors je lui ai dit : « mais si je m'appelais Ben Barbera, ça irait mieux ?? ». Et elle m'a répondu : « j'ai pas droit de le dire, mais vous avez pas tort ». Merde, ça fout les boules, on voit les gens qui font des escroqueries à la CAF, oui on arrive à se poser des questions et sur des cas qu'on a vus. Y a une certaine catégorie de personnes qui sait très bien tirer toutes les ficelles ».

Les expériences de non-recours frictionnel, là encore additionnées bien souvent à d'autres difficultés pour accéder aux droits et/ou comprendre les fonctionnements du système de protection sociale, ne semblent ainsi pas dénuées de conséquences sociales, voire politiques. Sans être très explicite, Mme B. suggère ainsi que « *tout cela* » a pu influencer son vote lors des dernières élections présidentielles.

Vignette 3.

Quand l'expérience du non-recours frictionnel est « traumatisante » : le cas de N.

Lorsque les montants en jeu sont très importants et que la situation dure de longs mois, le non-recours frictionnel, plus encore lorsqu'il est couplé avec des indus, peut devenir une expérience traumatisante. Une seule personne parmi celles que nous avons interrogées a vécu ainsi les choses. Le fait de ne pas arriver à comprendre ce qui se passait et de ne pas réussir à obtenir d'explications de la part de la CAF a contribué à générer ce traumatisme, mais a aussi induit un décryptage de cette situation basée sur « la théorie du complot ».

N. explique qu'il n'a « *pas touché* » ses droits CAF pendant un long moment. Assez long pour que ce soit insupportable pour lui et son entourage. Les conséquences ont, en premier lieu, été financières. N. dit qu'il a été dans la « *merde jusqu'au cou* », jusqu'à être fiché à « *la Banque de France* ». Il ajoute : « *j'arrivais pas à payer* ». C'était « *trop dur* ». Aussi, cela a, selon lui, eu de fortes conséquences en termes de santé, pour lui et son entourage. Il précise, dès le début de l'échange, que lui et sa famille sont « *tombés malade* ». N. aurait même pensé à se suicider. Il parle « *des séquelles* » que cette histoire a laissées et dit qu'il a beaucoup de difficultés à se « *remettre* » ; aujourd'hui encore, il est affecté par ce qu'il a vécu pendant cette période : « *quand il arrive des choses comme ça, pour se remettre, ça dure des années* ». En lien avec les conséquences psychologiques, cette situation de non-réception a eu, d'après N., des conséquences familiales : « *ça a failli faire exploser la famille, tout foutre en l'air* ».

N. parle du problème qu'il a rencontré avec la CAF de manière relativement paranoïaque. Il reste initialement vague, en disant par exemple : « *c'est une personne qui fout la merde* », « *quelqu'un qui a donné des ordres* ». Il utilise, dès le début de l'entretien, les termes de « *magouille* », « *d'affaire* ». Il entre, ensuite, un peu plus dans le détail. Il évoque son « *dossier complet et des papiers qui disparaissait* ». Les agents de la CAF n'auraient pas arrêté de lui dire : « *il manque ça, ci* ». Et quand il renvoyait les documents, on lui disait qu'il ne les avait pas envoyés. N. résume ainsi les choses : « *disparition de papiers* », « *ça a duré des années* », « *j'ai pas vu tout de suite* »... S'agissant de cette expérience, il développe une théorie que l'on pourrait qualifier de « *complotiste* » : « *y en a un qui s'occupait de faire disparaître les papiers* ». Sans jamais accuser la CAF en tant que telle, il se focalise sur « *une personne* » qui serait responsable de sa situation en ayant volontairement mal agi envers lui. Car, dit-il, c'était « *trop répétitif* ». N. compare ce qui s'est passé à du harcèlement : « *C'est comme quelqu'un qui vous suit* ».

Son entourage (sans préciser qui) lui aurait confirmé qu'il était victime de « *harcèlement* ». « *On m'a dit que c'était grave* ». Le caractère répétitif de la perte de documents participe de cette interprétation « *complotiste* ». C'est également le cas de la difficulté à comprendre le pourquoi de cette situation ; y compris pour les professionnels de la CAF. D'après N., plusieurs agents lui auraient déclaré : « *on ne comprend pas* ». Il souligne que beaucoup ont essayé de l'aider. Il a, *in fine*, fait appel à des « *responsables* » et demandé à être « *contrôlé* ». N. insiste sur le fait qu'il a, de lui-même, « *invité le contrôleur* » à venir chez lui pour vérifier ses

papiers, sa situation, etc. « *Le contrôleur a pris le temps* » de comprendre et « *a compris le problème* ». N. souligne que c'est grâce aux responsables et au contrôleur qu'il a « *pu retrouver ses droits* ».

A plusieurs moments de l'entretien, N dit qu'il ne veut plus « *revenir* » sur ce qu'il considère comme une très mauvaise expérience. Il évoque une difficulté à se représenter cette situation, qui apparaît comme traumatisante, synonyme de souffrance psychologique et sociale. Il veut rejeter cette histoire, a envie de l'oublier. Quand l'entretien se termine, il conclue : « *j'ai eu du mal à dire ce que je vous ai dit* ».

2.7. Les alternatives trouvées par les allocataires pour traverser la/les période(s) de non-recours frictionnel

Comment se débrouillent les allocataires en cas de non-recours frictionnel ? Nous avons mis en exergue plusieurs des conséquences ressenties par les personnes. Face à celles-ci, mettent-elles en place des alternatives ? Le cas échéant, de quelle nature ? Ainsi que l'exprime Mme R. (entretien 8.2 - A), « *on se débrouille toujours pour faire autrement. Je pense que, comme vous, si vous avez un souci d'argent, vous allez vous démerder d'une autre manière. On se débrouille toujours d'une manière ou d'une autre. Des fois, ça fait mal au cœur de se dire que à la fin du mois, les dix derniers jours on va bouffer que des pâtes parce qu'on n'a pas eu les mêmes APL. Ça fait chier mais on peut vivre quand même.* »

L'attente du « retour à la normal »

Quelques allocataires, en particulier parmi ceux qui pensent n'avoir aucune prise sur la situation, n'ont pas eu de réactions particulières, ni mis en place d'actions alternatives. Ils ont attendu, comme Mme T. (entretien 2.1 – A), en se disant : « *Ca va revenir, j'ai pensé que ça dure pas longtemps, qu'ils vont verser l'argent* ». Cela ne signifie pour autant pas que les allocataires ne sont pas désespérés ou énervés. Mais comme l'exprime Mme D. (entretien 4.1 – A) : « *on fait avec* ». Comme indiqué plus tôt, il existe ainsi une sorte de fatalisme, un sentiment aussi que leur destin n'est pas entre leurs mains. Cela peut conduire des allocataires « à prier » pour que les choses s'arrangent. L'attente du retour à la normale peut aussi être en lien avec le fait d'avoir une grande confiance dans l'institution - seul un allocataire (voir ci-après Mr C.) s'est clairement exprimé en ce sens lors de l'entretien.

L'utilisation de l'épargne personnelle, parfois les emprunts bancaires

Pour traverser la ou les période(s) de non-recours frictionnel, 6 allocataires ont mobilisé leur épargne personnelle, plus ou moins importante ou limitée selon les cas et les besoins. Mr Cu. (entretien 2.3) a une « *cagnotte* » et l'a donc utilisée durant « *la période de carence* ». La somme qu'il a perçue en rappel lui a d'ailleurs permis de « *renflouer* » sa cagnotte.

En ce qui la concerne, Mme BG. (entretien 5.1 – B) « *est restée à flots* », durant la longue période de non-perception de l'AAH, en utilisant une partie de l'argent que lui a laissé son père à son décès. Avant de toucher cet argent, elle a connu quelques mois particulièrement difficiles durant lesquels elle « *a eu l'impression qu'elle pouvait mourir sans que personne ne se soucie d'elle* ».

Mme L. (entretien 4.1 – B), qui a la garde de ses 4 enfants, a elle aussi « *tapé dans ses réserves* ». Elle l'a fait à contrecœur et aurait préféré conserver cette somme pour parer à des dépenses imprévues.

Mme K. (entretien 8.1 – A) avait anticipé le non-versement de l'aide au logement au moment de son déménagement. Elle avait, en effet, déjà connu une situation similaire dans le passé. N'ayant toutefois pas compris comment éviter que le problème ne se répète, elle a préféré « *mettre de côté* » pour compenser l'absence des APL pendant quelques mois. Comme elle le dit, « *on avait prévu le coup !* ».

Plusieurs allocataires ont, en tout cas, fait part de leur soulagement lorsqu'ils ont reçu le paiement de leur rappel. Certains ont, en outre, déclaré qu'ils allaient essayer de ne pas toucher à cette somme ou d'en conserver une partie pour faire face à d'éventuels indus et/ou nouvelles périodes de non-recours frictionnel. L'expérience du rappel paraît les rendre extrêmement prudents par rapport aux sommes qu'ils perçoivent de la CAF. Mr S. (entretien 7.1 – A) indique ainsi que les rappels qu'il a eu pour ses droits AAH lui ont permis de « *souffler un petit peu* ».

Outre la mobilisation d'une épargne personnelle, 2 allocataires, en particulier ceux qui sont dans des formes d'emploi stables, ont eu recours à l'emprunt bancaire ou ont envisagé de le faire. Ces cas restent toutefois minoritaires. Mme P. (entretien 3.1 – B) l'évoque : « *s'il y a trop de creux dans le budget, ou un gros creux avec une baisse d'allocs, et qu'il faut vraiment de l'argent pour quelque chose, par exemple de l'électroménager, on fait un petit emprunt à la banque. Mon mari est en CDI, heureusement, ça peut nous aider quand on doit aller voir la banque* ».

La sollicitation de la famille, de l'entourage amical, des « compatriotes »

Plus nombreux sont les allocataires qui se sont tournés vers leur entourage pour faire face aux conséquences du non-recours frictionnel. Ils sont 21 à l'évoquer lors des entretiens. Le soutien recherché auprès des proches prend plusieurs formes : matériel, financier et/ou psychologique. Si le recours aux prestations CAF (avec ce qu'il comporte de possibilité de non-versements, de rappels ou d'indus), est pensé par certains allocataires interrogés comme « insécurisant », le recours à la solidarité familiale, à l'entraide amicale et/ou communautaire, peut, à l'inverse, être perçu comme un facteur sécurisant. Les mots de Mme A. (entretien 2.1 – B) traduisent cette idée : « *C'est une sécurité de pouvoir solliciter l'entourage. Quand on est travailleurs indépendants, on sait qu'on peut traverser des périodes difficiles. Par exemple, quand on remonte une affaire, qu'on recommence à zéro... Les premières années sont souvent difficiles. Heureusement qu'il y a l'entourage, qui permet aussi de faire face quand les institutions ne font pas...* ».

Voyons comment se matérialise le soutien que les allocataires recherchent auprès de leur entourage. Il est arrivé plusieurs fois à Mme R. (entretien 8.2 – A) « *quand c'était vraiment très très ric rac en fin de mois de demander de l'argent soit à mes parents soit à ceux de mon ami, parce qu'on n'avait pas eu la même CAF que les autres mois et du coup... C'est en dernier recours, parce que je considère qu'à 23 ans, c'est mieux d'être autonome. Surtout quand ça fait 5 ans qu'on vit tout seuls. Elle explique qu'elle et son ami ont également une dette envers sa sœur qui leur a prêté de l'argent pour faire face aux variations du montant de leurs prestations. « Donc voilà je dois 1400 euros à ma sœur, elle m'a prêté à petit prêté des sous quand j'en avais besoin* ».

Mme T. (entretien 2.1 – A) évoque aussi son entourage familial qui semble jouer un rôle important dans la solidarité pour faire face aux difficultés matérielles. Elle précise que c'est d'ailleurs dans les deux sens ; qu'elle aussi, « *quand les autres ont besoin, elle participe à l'aide* ». Ses parents, sa sœur, sa belle-sœur, qui sont également en France, lui « *prêtent* » de l'argent si besoin ; et Mme T. donne en retour « *si y a... Et même pour eux quand y a pas, je donne* ».

Les entretiens permettent de remarquer que l'aide financière est recherchée, en priorité, du côté de la famille proche (parents, frères et/ou sœurs), mais qu'elle peut aussi venir d'amis ou de collègues. (Ent 9.1 – A) : L'aidant de Mr O. parle, par exemple, de l'entraide entre collègues de travail pour faire face à la baisse des budgets suite à des problèmes de non-réception des allocations. « *Il (Mr O.) va voir les collègues, emprunter 100 euros par-ci, 200 euros par-là. Mais quand vous êtes en RSA, y a pas grand monde (rire) qui vous prête de l'argent. Vous travaillez pas. Vous pouvez pas rembourser.* »

Nous comprenons toutefois que les doutes quant aux capacités à rembourser de Mr O. ont pu freiner certains de ses collègues à lui prêter de l'argent. Si, dans le cas de cet homme, nous sommes dans la

logique du prêt, de la dette, qui demande donc remboursement, avec le cas de Mr M. (entretien 12.1 – A), nous sommes plutôt dans le registre du don.

Mr M. ne semble pas avoir rencontré de difficultés pour « *avoir des gens qui donnent* », notamment parce que, par le passé, c'est lui qui a aidé des amis à traverser des périodes compliquées. Il parle de la solidarité dont il a bénéficié en retour. Il déclare qu'il ne « *cherche pas* » de l'aide et que son entourage amical le fait de manière spontanée. Il ne s'agit, en l'occurrence, pas uniquement d'appui financier, mais bien aussi de dons alimentaires, voire même de matériel. Il raconte ce que lui disent ses amis : « *« Tiens R., tu m'as fait plein de plaisir pour moi. Tiens »* ». Il continue : « *Franchement je trouve plein d'amis qui aident. Avant moi je l'aide les personnes. Je donne l'argent quelqu'un qui a besoin. C'est pour ça que je trouve des gens qui sont. J'ai déjà fait. Je cherche pas. L'un donne un peu de l'argent, l'autre qui donne la voiture, l'autre qui donne des aides pour les informations. Parce que moi je connais rien du tout. Y me dit « Ouais R., faut qu'on faire des papiers. Faut faire partir la CAF. Faut faire ça. Pôle emploi faut faire ça pour s'inscrire »* ».

L'exemple de Mr M. est représentatif de formes d'entraide plurielle ; il s'agit tout autant de s'épauler dans les démarches administratives, de se transmettre des informations sur le système de protection sociale et l'accès aux droits, de se conseiller sur les temporalités à respecter, que de s'aider matériellement. Pour Mr M., cette entraide lui donne « *de la force, du courage* ».

Sur ce point du soutien psychologique que peut apporter l'entourage, le cas de Mme V. (entretien 1.1 – B) et de son mari est également signifiant ; tous deux se tournent régulièrement vers des amis « *surtout quand ça devient trop difficile psychologiquement. On sollicite nos amis* ». Durant l'entretien, Mr V. fait aussi mention d'une autre forme d'aide : celle issue du monde associatif. « *On connaît des associations, on essaie de trouver du soutien financier, mais pas seulement* ». Elle ajoute que « *même si j'aimerais me débrouiller, j'ai appris à me tourner vers les autres, sinon ce n'est pas possible* ». Tout comme d'autres allocataires, Mme V. ne sollicite pas une aide unilatérale, mais tente plutôt de diversifier « *ses stratégies* ».

Le recours aux associations

Comme l'indique cette mère de deux enfants handicapés, le soutien, durant les périodes de non-recours frictionnel, peut aussi être recherché du côté du monde associatif. 5 allocataires ont pointé cela, lors des entretiens. Dans le cas de la famille précitée, les associations sollicitées œuvrent dans le champ du handicap. Elles ont pu apporter un soutien psychologique, mais aussi des conseils pour aider la famille à « *se retrouver* » dans l'accès – le montage notamment des dossiers - et le maintien de ses prestations.

Pour d'autres, le soutien est recherché plutôt du côté des associations caritatives qui peuvent notamment délivrer des colis alimentaires. Cela semble être une solution pour minimiser les privations. L'ami qui épauler Mr O. (entretien 9.1 – A) dans ses démarches aborde le sujet : « *Quand ils étaient à Saint C. et que ça n'allait pas pour la CAF, il allait dans une association et il faisait des chèques provisions qu'ils appellent ça. Vous allez uniquement dans ce magasin-là. Vous faites les courses c'est-à-dire à un prix réduit. Quand vous arrivez avec ce chèque, au lieu que ça vous coûte deux euros, ça vous coûte un euro.* »

Mr A. (entretien 6.2 – A) précise également, lors de la discussion, qu'il a « *contacté mon association. Elle aide moi. Elle aide moi pour le manger, pour la nourriture. Pour le logement* ». L'appui des associations peut ainsi, et comme l'indique cet extrait précédent, porté sur les questions de logement.

Les entretiens réalisés montrent que le recours aux associations est parfois conseillé par des travailleurs sociaux, mais peut également être induit par l'entourage des allocataires. Certaines personnes auraient, pour ce qui les concerne, souhaité se tourner vers des associations, mais disent ne pas l'avoir fait par non-connaissance des structures existantes à proximité de chez elles et/ou de ce que peuvent proposer ces structures. Mme K. (entretien 6.1 – A) déclare qu'elle aurait, à certaines périodes, souhaité faire appel aux acteurs associatifs, mais qu'elle ne l'a pas fait par non-connaissance des associations pouvant lui apporter de l'aide.

Il est également intéressant de noter que, pour certains, l'entraide au sein des réseaux familiaux/amicaux et/ou associatifs paraît aller de soi, alors que pour d'autres, c'est tout simplement inimaginable. En période de non-recours frictionnel, les allocataires privilégient certaines alternatives et en excluent clairement d'autres. Quelques-uns refusent en particulier de solliciter leur entourage. Mme K. en fait partie : « *Je ne suis pas une personne qui demanderait de l'aide à l'entourage* ». Si cette femme paraît, par principe, opposer à la sollicitation de ses proches en cas de coups durs, la non-sollicitation peut aussi s'ancrer sur le constat que l'entourage à « *ses propres problèmes* ». Mme L. (entretien 4.1 – B) dit, par exemple, ne pas avoir de personnes dans son entourage qui pourraient l'aider. « *Ce n'est pas que je ne veux pas demander, ça peut arriver d'avoir des difficultés, mais les personnes autour de moi n'ont pas non plus des situations extraordinaires* ». Elle ajoute : « *Je n'ai pas vraiment de personnes qui peuvent m'aider d'un point de vue financier* », puis précise : « *Ce n'est pas moi qui me fais aider par ma famille, c'est l'inverse qui se passe. Je suis curatrice de mon frère, donc il m'arrive de l'aider. Je dois renflouer son compte de temps en temps...* ». En ce qui concerne donc Mme L., il n'est pas question de demander du soutien autour d'elle, dans la mesure où c'est en l'occurrence elle qui épaula une partie de sa famille.

Peu de recours à d'autres prestations légales ou à l'aide sociale territorialisée

Quasiment personne n'a fait part, à l'occasion des entretiens, d'un recours alternatif à des aides sociales, légales ou extra-légales, pour compenser la baisse ou l'absence de leurs prestations CAF. Seule Mme K. (entretien 6.1 - A) dit avoir fait une demande de RSA lorsqu'elle était en situation de non-recours frictionnel. Elle n'y a pas finalement pas eu droit et explique qu'elle aurait souhaité solliciter d'autres aides, par exemple extra-légales, mais qu'elle ne l'a, ici encore, pas fait par non-connaissance. « *Je ne connais pas trop les droits. Je connais que RSA, CAF* »

D'autres allocataires présupposent quant à eux n'être éligibles à aucune autre aide que celles qu'ils perçoivent de la CAF. Mme A. (entretien 2.1- B), gérante d'un hôtel, fait partie de ce profil. « *Ah ça non, je ne demande pas. Quand on est travailleurs indépendants, il y a une chose qu'on sait, c'est qu'on a droit à rien ! On pense toujours de nous qu'on est des patrons, avec des employés, qu'on a de gros revenus. Ce n'est pas toujours le cas. Beaucoup de travailleurs indépendants ne touchent quasiment rien et connaissent des variations permanentes de leurs ressources* ».

Plus qu'un sentiment de non-éligibilité, c'est surtout l'impression d'un système de protection sociale qui ne serait pas fait pour les travailleurs indépendants et qui appréhenderait « mal » leur situation et leurs besoins dont il est question pour Mme A. Il en ressort, pour sa part, un sentiment d'injustice : « *Je trouve qu'il y a des disparités dans les aides entre les salariés et les travailleurs indépendants, je trouve que c'est injuste* ».

Le travail à tout prix

Pour Mme A., comme pour 8 autres allocataires, l'une des alternatives, parfois la seule, qu'ils entrevoient pour limiter les conséquences du non-recours frictionnel, est de travailler, même si leur emploi est très instable et/ou faiblement rémunérateur. Mme B. (entretien 3.3) qui a eu un rappel

d'un montant important par rapport à son quotient familial, le souligne : « *si je faisais pas quelques heures de travail à coté, je peux dire, je serais dans une merde totale, oui. Je continue absolument* ».

Le travail est également pensé comme une solution pour mettre de l'argent de côté et prévenir d'éventuelles variations du côté des prestations CAF. Mr M. (entretien 12.1 – A) dit ainsi : « *Heureusement que le travail, que je travaille, je mets à côté ; c'est ça que je prends. Parce qu'un mois, deux mois de travail, je mets de côté. Je fume pas, je bois pas. Ça c'est bien pour moi. Je mets un peu à côté au cas où* ».

Mme C. (entretien 9.2 – A) essaie quant à elle de cumuler plusieurs emplois. « *Là je pense que je vais prendre un deuxième emploi, enfin un troisième emploi en plus de mes deux entreprises pour pouvoir, ben pour pouvoir survivre, dans la limite du possible* ». Comme elle l'indique dans cet extrait, Mme C. s'est aussi lancée dans la création d'entreprises. Pour elle, le travail « dans toutes ses formes », au-delà d'être un levier pour traverser les périodes de non-recours frictionnel, constitue le rempart pour ne plus « dépendre de l'Etat ». « *Je place tous mes efforts et tous mes espoirs pour être indépendante de l'Etat, c'est-à-dire de Pôle emploi et de la CAF. Je fais tout mon possible pour vraiment plus jamais avoir à dépendre d'eux pour au moins, et puis pour après retrouver une stabilité financière et une stabilité de vie* ».

Mme C. est la seule allocataire, parmi tous ceux interrogés, qui a explicitement mentionné des pratiques illégales, « *des magouilles* », tel le travail au noir. Cela peut en effet, de son point de vue, permettre de compenser les manques lors des périodes de non-recours frictionnel, mais également être une alternative pour ne pas demander des droits qui peuvent, selon elle, rendre le quotidien plus difficile. Mme C. évoque donc le travail « au black », ainsi que le logement dans des collocations qu'elle ne déclare pas à la CAF... « *Ce qui est terrible c'est qu'au bout d'un moment on est obligé de tomber dans l'illégalité. C'est-à-dire que si je veux survivre là il faut que je déclare ne pas avoir travaillé, ne pas avoir été en formation, ne pas avoir été en stage, et cetera. Et le problème c'est que la situation fait que je suis obligée de bosser au black. A un moment donné, j'ai été obligée de prendre une colloc', et ben de pas la déclarer, parce que si je la déclarais ben je touchais encore et que du coup je m'en sortais encore moins.* »

PARTIE III.
LES LOGIQUES A L'ŒUVRE.
LES RAPPELS DE DROITS : UN REVELATEUR DES RELATION
ATIONS CAF - ALLOCATAIRES

Après l'exposition de l'ensemble des éléments de perception des situations de non recours frictionnel par les allocataires, selon une séquence allant de la conscience du rappel (en amont) aux alternatives trouvées pour y faire face (en aval), cette deuxième phase d'exploitation des entretiens qualitatifs vise à entrer dans les logiques à l'œuvre dans le vécu des rappels. Il nous a, en effet, paru important d'entrer plus profondément dans les entretiens, afin de faire état des logiques problématiques qui s'en dégageaient et qui venaient, de fait, structurer le vécu des rappels de droits, leur signification, et leurs effets, au-delà du seul décompte « statistique ». Nous avons, autrement dit, effectué une lecture transversale afin de relever les éléments déterminants le vécu du non-recours frictionnel chez les allocataires rencontrés.

3 grandes thématiques en ressortent : la complexité du système CAF, les effets de mécanique de la dépendance, et enfin l'importance du rapport global à la CAF.

Il nous paraissait par ailleurs important de rapporter, avec un minimum de détails, la spécificité des diverses situations vécues que nous avons pu rencontrer en entretien. Comme évoqué rapidement en introduction, la richesse des entretiens nous a cependant contraint à choisir et sélectionner; néanmoins, il nous a paru indispensable de pouvoir rendre compte du matériau recueilli, ce qui explique une masse relativement importante de citations d'entretiens, tachant de restituer aussi fidèlement que possible les logiques, tensions et particularités des situations individuelles, tout en conservant une taille acceptable pour la lecture.

3.1. Vécu du rappel et compréhension des droits : composer avec la complexité du système

Comme l'a montré le chapitre précédent, on trouve une certaine diversité de perception du non-recours frictionnel dans les entretiens réalisés. Certains allocataires s'en rendent compte et identifient précisément le motif – le plus souvent, cela suppose des droits simples ou une cause unique ; certains ont perçu qu'il y avait un rappel mais ne peuvent en identifier la cause ; pour d'autres, le rappel s'inscrit dans une suite de variations des droits ; enfin, un certain nombre d'allocataires découvre le rappel lors de leur contact avec l'enquêteur.

De fait, dans la très grande majorité des cas, la situation de rappel et de non-recours frictionnel prend place dans un historique de relations avec la caf ; elle vient s'inscrire dans une suite plus ou moins continue d'échanges et de communications, de demandes de droits ou d'actualisation des dossiers générant des demandes de pièces, de demandes d'informations et de déclarations de changements de situation, de mouvements dans la gestion de dossier dans lequel figurent, aussi, souvent, des indus et récupérations, des fluctuations du montant des droits ou des suspensions du paiement des droits, etc. Même si certains perçoivent, mieux ou plus que d'autres, la spécificité de l'opération technique de rappel, et sont *a priori* capables d'en identifier la cause, ils la perçoivent toujours, de fait, dans le continuum de leur relation à la CAF. Ce constat a une implication pour l'analyse et la compréhension du vécu du non-recours frictionnel : il signifie qu'il serait artificiel, voire réducteur, de considérer le rappel hors la relation globale à la CAF. Plusieurs éléments de la partie 2 du rapport sont, sur ce point, significatifs.

Or, un aspect irrigue la quasi-totalité des entretiens réalisés : la complexité du système CAF et les incompréhensions qui y sont liées (comme vu précédemment, les incompréhensions conditionnent d'ailleurs les deux attitudes opposées survenant suite, notamment, au non recours frictionnel). Indépendamment des capacités des individus rencontrés à se repérer dans l'univers des droits et des paiements, appréhender les opérations techniques de gestion des droits suppose, implicitement, de composer avec la complexité. Les entretiens menés le démontrent de manière récurrente : nombreux sont les cas où il n'a pas été possible d'identifier le rappel en tant que tel ; où l'identification du rappel par l'allocataire semble imprécise voire erronée ; où l'entretien commence par re-situer l'ensemble des démarches entreprises avec la CAF, sans distinguer le moment spécifique du non-recours frictionnel ; où une question est immédiatement adressée à l'enquêteur afin qu'il éclaire la situation de l'allocataire. Autrement dit, il est difficile d'entrer dans la compréhension du vécu du rappel, sans entrer dans un univers de complexités.

Cette dimension est, par ailleurs, clairement apparue aux enquêteurs, pour lesquels il était parfois difficile de se repérer dans ce que les personnes interviewées rapportaient de leurs relations avec la CAF dans l'accès à leurs droits ; ou qui ne parvenaient pas à comprendre le mouvement des droits des allocataires lors de la consultation, en commun, de leur compte CAF.

Nombre d'expressions pour le dire viennent émailler les entretiens : « c'est le magicien d'OZ », « ça s'est remis tout seul, d'un coup, on sait pas pourquoi » ; « et à la fin, on sait pas pourquoi ça fait ce montant » ; « pourquoi ils prennent ces ressources-là ? » ; à propos de la PPA, beaucoup d'allocataires affirment ainsi que « des fois ça marche, des fois ça marche pas » ; « on sait pas vraiment comment sont calculés les droits, ou basées les choses. Sur quoi, quels sont les critères qui donnent ci ou qui donnent ça ? »

Ces éléments conduisent, par conséquent, à poser un certain nombre de questions liminaires : Qu'est-ce que les allocataires comprennent du système CAF ? Comment composent-ils avec ce qu'ils comprennent, ou pas, de la rationalité de ce système ? Que peuvent-ils faire et comment peuvent-ils agir ?

Nous proposons, afin d'appréhender ces questions, de partir d'un certain nombre de cas (7), illustrant un type de positionnement dans le rapport à la logique de calcul du système CAF. Ces cas ne sont pas exhaustifs, mais permettent de caractériser le rôle central du rapport au système des droits. Il ne s'agit pas ici de lister l'ensemble des difficultés de compréhension par rapport au calcul des droits relevées dans les entretiens, mais bien plutôt de rendre compte de la manière dont s'exprime le rapport à la complexité et ce qu'il suppose pour l'allocataire, à partir des situations de rappel.

Le choix a été fait de ne pas faire entrer ici ce qui relève des échanges autour du traitement des dossiers et des pièces, de ce que les allocataires perçoivent comme des « incohérences » (demandes multiples, réponses contradictoires, etc.), ou encore des difficultés dans leurs échanges avec les CAF : ces aspects, fondamentaux dans la construction de la perception du rapport à la CAF, seront appréhendés en tant que tels dans le troisième temps de cette partie.

Une illustration par les cas

a) *Délégation de confiance insouciant*

Auto-entrepreneur en informatique depuis octobre 2016, Mr C. (entretien 1.2-B, AL⁴⁸) a obtenu l'an dernier un diplôme d'ingénieur programmeur ; il s'est mis à son compte et a amorcé son activité dans un espace de *coworking*, par lequel il a entendu parler de la PPA :

« Si on m'en avait pas parlé, je savais pas que ça existait. Elle est pas très élevée non plus. Je l'ai juste fait parce qu'on m'a dit de le faire, bon, c'est pas énorme, une cinquantaine d'euros à peu près. »

Même s'il perçoit encore « *a priori* » la PPA, il reconnaît ne pas avoir fait sa dernière déclaration trimestrielle, mais il ne se dit pas inquiet : « *ils me le reverseront, de toutes façons* ».

Son expérience précédente de la CAF a été particulièrement positive, pour lui : n'ayant pas fait les démarches pour demander son allocation logement pendant près de 2 ans, il s'est vu verser un rappel de droit conséquent, auquel il ne croyait plus :

« Et là, au début de l'été ils demandent si on reste dans son logement, et moi j'ai déménagé, au mois de juillet, j'ai pas dit, et j'ai attendu peut être 2 ans avant de le demander et ils m'ont tout versé d'un coup, donc j'ai touché 2000 et quelques euros. Je l'ai pas fait exprès...j'ai eu la flemme de faire les démarches, et je me suis dit, tant pis, dans ma tête j'avais perdu de l'argent mais ça me, enfin si, j'étais déçu, mais bon je ne pouvais m'en prendre qu'à moi-même ; et puis j'ai fait toutes les démarches et ils ont tout recalculé et m'ont tout reversé. Du coup, la CAF, je me dis, ok ça peut prendre du temps, mais ils font le nécessaire pour bien calculer, donc pour moi, ils peuvent prendre tout le temps qu'ils peuvent, depuis cette expérience, je sais que ça finit par arriver ; c'est pas leur but de bloquer l'argent, ou de pas donner ce qu'ils nous doivent. »

Il découvre d'ailleurs, au moment de l'entretien, qu'il y a dû avoir un rappel en début d'année, puisqu'il a été identifié par la requête réalisée :

« Vous me dites que j'ai eu un gros rappel en début d'année, là ? (rires). Mais je sais que si y'a un problème, ça vient de moi, parce que j'ai jamais eu de problèmes avec la CAF. »

Mr C. fait ainsi partie des allocataires qui, comme indiqué dans la seconde partie de ce rapport, n'ont pas eu conscience du non-recours frictionnel, sur le moment. N'ayant pas son code allocataire sur lui au moment de l'entretien, il regarde sur son compte bancaire et vérifie les versements provenant de la CAF, en remontant au début de l'année :

« Alors, en mai : 139 ; en mars : 195 ; en février : 184 ; en janvier : 270, ah...j'ai aussi CAF 1 en janvier : 92 (5 janvier), et fin janvier : 270 ! C'est très bizarre ; je sais pas...(rires) ! »

Face à cette opération et à l'augmentation de son allocation logement, il cherche des explications, ne sachant pas à quoi est dû le rappel de janvier :

« Avant j'étais déclaré chez mes parents, et là tout seul, du coup...oui, avant c'était stable, parce que j'ai pas déménagé, et les ressources pareilles, donc, toujours l'AL ; Je pense que mes droits CAF ont augmenté, parce que... peut-être parce que je suis plus à la charge de parents ; j'ai 135 Euros d'APL là alors que 92 avant ... »

Le cas de Mr C. nous paraît intéressant comme une manière de contrexemple, en tant qu'il incarne un profil d'allocataire et de situation de non-recours frictionnel que nous avons peu rencontrés durant notre enquête - les cibles retenues peuvent expliquer cette faible occurrence. Il n'en reste pas moins que Mr C. incarne un profil existant d'allocataire en situation de rappel : jeune, diplômé, sans problème de travail, peu soucieux de ses prestations parce que bénéficiant de ressources suffisantes et d'un accès à l'emploi aisé, qu'il peut lui-même générer, il fait d'autant plus confiance à la CAF qu'il

⁴⁸ Pour cette partie, la codification des entretiens mentionne en sus la cible à laquelle l'allocataire appartient, afin d'éclairer le motif de rencontre.

a eu une expérience particulièrement heureuse précédemment et qu'il ne dépend pas de la CAF d'un point de vue financier. Il suit ses droits, et fait ses déclarations, quand il y pense, et délègue intégralement la bonne gestion de son dossier à la CAF.

« J'ai demandé PPA pour à partir d'octobre, mais un peu plus tard. Précisément je sais pas. Je dirais...fin décembre 2006/ janvier 2017. Du coup, vous avez eu un rappel ? Je pense que oui... Mais, je pense que si je le fais là, oui, parce que là j'ai oublié de faire ma déclaration, ils vont me re verser la différence. Et entre les 2 ?.....Je crois que j'en ai pas fait d'autres (rires).

Dans son cas, le vécu du rappel est d'autant plus détendu qu'il semble ne pas dépendre des prestations de la CAF et que leur non-perception ne remet pas en cause son autonomie : le montant de la PPA apparaît comme une forme de bonus, un supplément de ressources dont il n'a réellement pas besoin, et il n'a pas noté l'augmentation de son AL. Il n'est globalement pas inquiet, parce qu'il a une situation professionnelle lui permettant facilement d'avoir de l'activité.

b) « C'est eux qui savent » : une délégation de confiance contrainte

Mr DC. (entretien 2.2-B, AL) est un jeune homme de 25 ans, en phase de réorientation professionnelle après un échec universitaire. Il travaille depuis la rentrée dans une chaîne de *fastfood* et nous accueille dans son appartement en colocation. Il habite cet appartement depuis peu. Mr DC. a déjà eu pas mal « *de problèmes* » avec la CAF, en particulier après avoir perdu son numéro d'allocataire – ce qui l'a bloqué dans l'accès à ses droits pendant plusieurs mois. Il a par ailleurs déjà eu une expérience de non recours frictionnel sur le versement de son APL, lors d'une précédente colocation : mais il avait été averti par son propriétaire du délai de traitement de la CAF, et avait pu demander à ses parents de compenser le manque à percevoir durant les premiers mois.

Après le coup de téléphone visant à prendre rendez-vous pour un entretien, Mr DC. est allé regarder son compte CAF. Il précise qu'il a alors « découvert plein d'informations », notamment qu'il aurait de l'APL, ce qui ajoute à sa perplexité et son incompréhension :

« J'ai commencé à travailler depuis septembre 2016. J'ai déclaré ma situation en janvier et ils m'ont refusé les APL, j'ai pas compris pourquoi, et là c'est bizarre, depuis 2 mois, ils enverraient de l'argent à mon agence mais je comprends pas... Sur mon compte CAF, ils disent que c'est à mon nom, et sur la quittance c'est le nom de mon coloc. »

Après avoir envoyé les documents demandés en début d'année, Mr DC. avait reçu une réponse négative quant à ses droits APL. Il s'était donc arrêté à ce refus, et n'avait plus consulté son compte CAF :

« Oui, ils m'avaient refusé, parce que j'étais redevenu salarié et vu que nouvelle année, ils m'ont contacté en disant que re calcul, et que plus le droit, d'après eux, à l'APL. Du coup, moi dans ma tête, j'avais plus le droit aux Apl, donc fini quoi. Et apparemment... »

Lorsque l'enquêteur parcourt le compte, durant l'entretien, notamment les relevés de droits, Mr DC. découvre de fait nombre d'informations qui lui avaient été envoyées mais qu'il n'avait pas « reçues » :

« Notification du 10-01-2017 : et ça, j'étais pas au courant (nous avons eu connaissance de votre situation, pour connaître le montant mensuel : 182 E) et ça j'étais pas au courant ! Et le même jour, y'a une info pour me dire : « vous n'avez droit à rien », et une autre qui dit « vous avez droit à quelque chose » !

Le 24 03 : « il apparaît après calcul que pour l'ALS vous n'aviez rien reçu alors que vous aviez droit ! On vous doit 364 euros, qui seront versé le 5 avril. » (S'y ajoute, sur une autre ligne, le montant de l'APL pour le mois de mars, soit le paiement de 3 mois d'APL⁴⁹.)

⁴⁹ En fait, on lui a versé 2 mois de rappel d'APL, pour janvier et février 2017, notifié le 5 avril, avec en plus l'APL de mars, à mois échu (ligne distincte).

Et vous savez ce qui s'est passé ?

Non, et j'ai jamais eu un courrier de la CAF pour m'expliquer ce qui s'est passé, c'est la surprise, je le découvre aujourd'hui ! Mais ça, avant de regarder avec vous, je ne savais pas ! J'étais pas au courant ! Moi, j'ai vu qu'ils m'avaient refusé ma demande en janvier, je m'étais dit « bon ben j'ai plus le droit. C'est mort quoi. »

Mr DC. n'a pas compris quelles modifications avaient généré ce rappel, et ce qui explique le nouveau montant de son APL. Durant l'entretien, il hasarde des explications, tentant de mettre en correspondance changements et périodes :

« Et qu'est ce qui s'est passé pour que changement... ? Moi, rien du tout. Est-ce que c'est parce que je suis employé depuis plusieurs mois à Mc Do.. ? Ou en fonction de ce que je touche, parce que je fais plus ou moins d'heures, ils ont estimé que ? »

Mr DC. n'a pas trop ressenti les effets de ce rappel de droit : convaincu qu'il n'avait plus de droits, il a réduit son rythme de vie, et travaillé d'avantage parce qu'il le pouvait cette année ; surtout, il a pu demander de l'aide à ses parents, qui ont compensé le manque à percevoir de son APL :

« Ben, même là, si, je me suis restreint, parce que demander à ses parents, moi par fierté j'osais pas trop le faire mais je me suis fait violence et même comme ça... y'a des dépenses qu'on se prive, volontairement.. Moi vu que je travaille beaucoup, le midi et le soir, j'ai pas beaucoup de temps libre pour dépenser ou autre, plus facile que d'autres personnes ; mais c'est sûr on évite de sortir ou autre, pour faire des réserves quoi ; mais c'est dommage de faire des réserves alors qu'on a le droit, c'est ça qui me surprend le plus maintenant que j'y pense ! (rires) »

Bien qu'ayant trouvé surprenant de ne plus être éligible à l'APL, vu sa situation et ses ressources, Mr DC. fait partie des allocataires qui n'ont pas fait démarches particulières (cf. partie 2 du rapport). Il s'en est remis à ce que lui disait la CAF, dans son premier message et comprend d'autant moins qu'on lui ait finalement versé, en rappel, ses droits, alors qu'on lui avait dit qu'il n'avait pas droit :

« Je comprenais pas pourquoi j'avais plus, d'après les simulations je devais avoir des aides, et je vois pas pourquoi depuis le 1^{er} janvier, j'ai eu en avril, je devais plus avoir cet argent-là quoi, alors que rien n'a changé, c'est totalement absurde. Et quand mes parents me disaient « mais c'est bizarre », ben je leur ai dit « ouais, mais c'est comme ça quoi. »

Et vous aviez appelé quand même ?

Ben, non, j'ai vu que c'était un refus et je me suis dit : « ben ok, ils disent qu'ils ont recalculé les droits, donc voilà, ils doivent avoir raison, c'est eux qui savent ».

Ayant lu la 1^{ere} ligne indiquant le refus de l'APL, il n'a pas cherché à comprendre ou demander. De fait, il n'a pas supposé que la CAF pouvait envoyer 2 informations contradictoires le même jour. Sans doute, comme il le reconnaît, s'il avait été dans un état de réel besoin (c'est à dire sans la possibilité de solliciter le support de ses parents) serait-il allé demander (« pleurer ») à la CAF ; ayant malgré tout, c'est à dire malgré l'effort que cela lui demandait en termes de fierté, la possibilité de demander à ses parents, il n'a donc pas pris contact pour réclamer son droit.

« Mais quand j'étais étudiant et que je travaillais à mi-temps, là c'était galère ; parce que je bossais pour être totalement autonome, la bouffe, le loyer, du coup, là on peut pas se permettre de faire plus d'heures ; et là, moi où j'étais vraiment dans le rouge, à cause des retards et des problèmes, etc. mais j'ai toujours réussi à retomber sur mes pattes, parce que j'avais mes parents derrière moi, mais sans mes parents, je sais pas comment j'aurais fait. Je pense que je serais parti à la CAF faire scandale et pleurer, mais bon..! Je suis pas allé jusque-là, mais c'était prévu. »

A l'instar de Mr C., Mr DC. procède lui aussi selon un principe de délégation de confiance : dans ses échanges avec la caf, pour le calcul de ses droits, c'est la CAF qui « sait » et qui « a raison ». Par

conséquent, il reçoit *comme tel* le message de la CAF l'informant qu'il n'a plus droit à l'APL, et se *fait une raison* : s'ils le disent, c'est comme ça, même s'il trouve ça « bizarre ». Il répercute d'ailleurs l'information à ses parents, sans plus d'autres explications. A la différence de Mr C., ses ressources paraissent néanmoins plus limitées et il a davantage besoin de cette aide ; cette délégation apparaît par conséquent davantage « forcée », dans la mesure où il ne comprend pas pourquoi il n'a pas de droit, vu sa situation, et qu'il est obligé de demander à ses parents de compenser, alors qu'il cherche par ailleurs à gagner son autonomie.

c) « Comment savoir si c'est normal si on n'explique pas ? »

Anciennement diplomate au Congo, Mr L. (entretien 7.2-A, Récupération) est réfugié politique, et ne peut aujourd'hui travailler en raison d'un problème de santé (un glaucome). Il découvre, depuis peu, l'accès aux droits, en France et précise qu'il a dû « rentrer dans le monde de la CAF », qui lui était totalement étranger avant ce problème de santé. Par ailleurs, l'arrivée de ses enfants et de sa femme dans le cadre du regroupement familial a été, et demeure, compliqué.

Dès le début de l'entretien, Mr L. décrit des allocations qui changent tout le temps, de mois en mois, sans qu'on lui explique quel est le mode de calcul et en particulier la réduction de certaines d'entre elles. A propos de ses différents droits, il dit « ne pas comprendre pourquoi il y a ces changements », et ne pas savoir « si c'est bien calculé ». Il explique ainsi que, pour l'invalidité, il a perçu la première fois « 1100 euros » puis « ensuite 550 euros », puis « 600 euros ». Il ne percevait pas l'AAH alors, puis il a eu un « rappel de tous les mois que mon dossier trainait chez eux, 8 ou 9 mois. »

Par la suite, il s'est vu prélevé une partie de son AAH, manifestement en raison d'une récupération (cible du rappel) : « Ils ont écrit 800 et me payent 200 ». Il ne sait pas à quoi est due cette « retenue », mais il ne « réclame pas », car il ne sait pas « s'il n'a pas reçu ses droits ou si c'est normal ». Aujourd'hui les choses se seraient remises en place, du moins pour la CAF qui ne lui demanderait plus de rembourser des trop perçus :

« Ca fait deux mois qu'il y a plus de retenues ; mais bon, je m'attends à tout moment que ça peut arriver ».

S'il savait quel est le mode de calcul, Mr L. explique qu'il « trouverait ça normal » qu'on lui baisse les montants de ses allocations. Mais, dans la mesure où il a le sentiment qu'on ne lui explique pas, il demeure dans une incompréhension passive : face à ce manque d'information, il ne demande pas davantage d'explication et apparaît fataliste (à l'instar des allocataires que nous avons précédemment qualifiés des « fatalistes ») : « je dis : bon merci ».

Pour autant, il estime que par comparaison avec la situation au Congo, où il aimerait « faire pareil », la CAF est un « système qui fonctionne déjà bien », un système qu'il « apprécie ». Mais il se demande, tout au long de l'entretien, si les allocations de la CAF (comme celles attribués par l'OFFI) sont des droits ou des aides, et donc s'ils pourraient les réclamer, dans le cas où ce serait des droits.

Mr L. développe ensuite une logique d'explication retrouvée à plusieurs reprises dans les entretiens (nous en avons parlé dans la seconde partie et y revenons ci-après) : il insiste, à plusieurs reprises, pour dire que les professionnels de la CAF sont incohérents dans leurs propos, et notamment qu'ils sont « incapables d'expliquer », qu'ils ne connaissent pas eux-mêmes les droits et leur calcul. Tout en précisant que selon lui, ils n'y sont pour rien (« c'est pas leur faute »), mais que c'est plus sûrement le « système » CAF qui est responsable. Il dit ainsi que « ça se calcule à Paris » pour figurer le fait que les professionnels eux-mêmes ne puissent pas lui répondre. Il pense néanmoins qu'il faudrait qu'« ils améliorent leur fonctionnement » et qu'il y ait plus de « lucidité » dans le rapport aux usagers.

Mr L. représente un cas type d'allocataire découvrant le système de droits français, qui est en demande d'explications afin de pouvoir comprendre et suivre le mouvement de ses droits, mais ne va pas jusqu'à demander ces explications - peut-être parce qu'il se sent redevable à l'égard du système - ou ne comprend pas les explications qui lui sont fournies. Il ne réclame pas, mais semble estimer que c'est le système lui-même qui est trop compliqué. Il ne sait d'ailleurs pas s'il est dans un régime de droits, qui permettraient manifestement de « réclamer », ou d'aides. Il ne sait pas où est la « norme », le « normal ».

d) « Je cherche même plus à comprendre »

Mme Lo. (entretien 8.3, rappels multiples) a vécu beaucoup de changements et de relations compliquées avec la CAF. Elle accepte d'avoir un entretien, mais l'enquêteur sent qu'elle fait un effort, et essaie de rapporter l'enchaînement des faits sur la période récente.

Le père de sa fille était incarcéré, ce qui lui ouvrait droit à l'ASF ; lorsqu'il est sorti, Mme Lo. est allée à la CAF, pour leur demander d'arrêter l'ASF, parce que son mari était sous bracelet électronique. Elle rapporte que la CAF ne savait pas s'il fallait continuer à lui verser le droit, dans la mesure où il était encore considéré comme détenu.

Par ailleurs, ne travaillant plus à temps complet (maladie, puis licenciement), elle a fait une demande de PPA. Elle percevait du chômage et s'est trompée en remplissant le formulaire : elle fait figurer son chômage dans les revenus, et craint de générer un trop perçu.

« Donc le 1^{er} mois où je reçois la PPA, je trouve que c'est un peu beaucoup. Donc j'appelle la CAF, je leur dis voilà, je pense que je me suis planté en déclarant, et la dame me dit : écoutez, vous avez fait une erreur, je le note et le prends en considération. Je fais un courrier recommandé, leur expliquant la situation, et demandant d'arrêter de me verser cette PPA, parce que ça allait s'accumuler, et au final, j'allais me retrouver dans une panade, parce que ça tombait, ça tombait, la chose ils ne l'ont pas bloquée. C'étant en octobre novembre 2016. Du coup j'y suis retourné, pour ré expliquer et on m'a envoyé un courrier comme quoi je devais 2000 et quelques euros. Donc j'ai contesté : parce que, certes l'erreur venait de moi, au départ, mais aussi de leurs services étant donné que j'avais appelé, je m'étais déplacée et j'avais fait un courrier. Du coup, au bout d'un mois c'est passé en commission, ils m'ont enlevé la dette. »

Par la suite, lorsque le père de sa fille est sorti de détention, il est entré en psychiatrie et a fait une demande d'AAH (juillet 2016). La demande a manifestement mis du temps à être traitée, ou la situation à être déclarée, et son mari, dont elle s'est séparée en décembre, s'est vu notifier un rappel de droits sur son AAH⁵⁰ – rappel ayant a priori été ciblé par le système d'enquête.

« Du coup, lui il lui devait une somme, dont je connais pas le montant et ça me regarde pas, et en janvier on m'envoie un courrier, une régularisation pour lui (2000 et quelques euros pour lui), qu'ils m'ont enlevé de MES prestations, même si on était séparés. Depuis 3 mois, j'ai 540 Euros de la CAF (RSA, ASF, AF), autant vous dire que....après j'ai 200 Euros de chômage, mais c'est moi qui ai les enfants au quotidien, bref, les ai appelé pour leur dire je pense qu'il y a un problème dans vos calculs. Ils m'ont enlevé, avant...j'étais à peu près...enfin me suis retrouvé avec 700 euros. »

D'après madame Lo., le rappel de son mari aurait donc été retranché de ses prestations :

⁵⁰ Vu sur compte allocataire : rappel de 2450 euros versé à tiers (mari).

« Mais moi j'ai pas de rappels ! Ils calculent 3 mois par 3 mois, mais comme ils lui devaient, ils me les ont enlevés à moi. Mais je suis quand même toute seule. Et maintenant il doit avoir son numéro d'allocataire à lui puisque lui versent l'AAH....Moi je me bats plus avec eux. »

Suite à la sortie de prison du père de sa seconde fille (Mme Lo. a une première fille pour laquelle elle ne perçoit pas de pension alimentaire), la CAF lui a demandé de faire valoir son droit à pension, ce qui, vu l'état de santé mental de son ex conjoint, lui a paru dangereux :

« Pour le père de ma seconde fille : on m'a dit, il faut que vous fassiez une action en justice pour la pension alimentaire. Je leur ai dit : écoutez, il a des problèmes psychiatriques, une psychose, dû à des chocs émotionnels, mais avec toujours des retombées sur les personnes proches, là c'est moi, contre moi. Donc je ne veux pas d'action en justice, ni de ma part, ni de votre part. Pas d'ASF si le problème c'est ça, ne me versez pas d'ASF, c'est pas grave, mais au moins je suis tranquille dans ma vie. Elle m'a regardé l'air de se dire on est dans un autre monde...Parce qu'il doit y avoir des gens qui grattent, mais moi mon objectif est pas là, c'est d'être tranquille dans ma vie. Pas envie d'avoir des problèmes, soucis, mes enfants, pour 100 euros, je vais pas aller me battre. »

Malgré tout, Mme Lo. a toujours des relations avec la CAF. Elle continue de suivre ses comptes, et sait relativement précisément les droits qui vont lui être versés :

« Là, ils m'ont dit qu'à partir du mois prochain, ils ont recalculé, forcément, et je crois que j'ai 200 euros en plus. Dû au fait qu'ils aient pris en compte la séparation, et aussi parce que sur les 3 derniers mois, comme il était là en décembre, comme s'il m'avait donné la moitié de ce qu'il a perçu quoi. Non. N'importe quoi ! Là, voyez (regarde sur compte caf), je passe à 1180 euros, en mai. Oui, mais en enlevant les 453, donc le RSA Majoré passe à 395 euros, l'ASF à 219 et les AF à 129. En sachant que j'ai du chômage 280 Euros. Mais je cherche même plus à comprendre, parce que même eux ils savent même plus comment ils calculent. »

Pour toutes ses démarches, Mme Lo. préfère se débrouiller seule :

*« Et vous avez une AS pour vous accompagner ?
Non. Ça me saoule. Je leur demande rien. Rien. J'ai mon chômage, je fais avec ce que j'ai, j'en ai marre de me battre avec eux pour avoir mes droits, c'est toujours des discussions qui au final n'aboutissent à rien, parce que les conseillers CAF, autant y'en a qui sont très professionnels, autant certains ne comprennent pas, donc j'en ai marre de me fatiguer à chercher le pourquoi du comment. L'année dernière, quand il est sorti de détention, je leur ai dit : il a le bracelet, enlevez moi l'ASF, je vous demande de me l'enlever parce que j'ai pas envie de vous devoir quoi que ce soit, et on m'a dit non, mais, et j'ai dit : non, enlevez la ! C'est moi qui leur demande, pour pas leur devoir. C'est un autre monde. Je sais pas, je comprends pas. Je cherche même plus à comprendre. »*

Mme Lo. présente l'exemple d'un dossier compliqué ; elle fait d'ailleurs partie des allocataires pour lesquels nous avons évoqué, dans la seconde partie de ce rapport, « des changements multiples et successifs dans les conditions de vie (familiale et professionnelle) », changements qui ont généré un grand nombre de modifications de ses droits, d'échanges plutôt malheureux, d'erreurs de déclarations, de problèmes de calcul, de génération d'indus et de rappels, etc. ; Dans toutes ces démarches, Mme Lo. semble relativement au fait de la mécanique des droits, et cherche à anticiper les effets d'un décalage des informations disponibles du côté de la CAF, ou à corriger ses propres erreurs. De son entretien, il ressort néanmoins la formule récurrente d'une mise en échec de la compréhension : une alternance de combats, de lutte et d'abandons. Après s'être bagarrée pour être au clair dans la gestion de ses droits, elle « ne cherche même plus à comprendre ». Si elle fait état d'un certain découragement, Mme Lo. est de ces « allocataires découragés » qui continuent malgré tout à suivre leur situation. Les relations à la CAF paraissent rendre encore plus compliquées des conditions de vies déjà passablement chaotiques, et prolonger sur le plan de l'accès aux droits des

difficultés dans son existence ; bien qu'elle dise régulièrement « *ne plus chercher à comprendre* », elle continue malgré tout de suivre ses droits. Cela ne l'empêche pas d'être, d'après ses dires, en non recours à un certain nombre d'aides qui lui ont été proposées (voir ci-après, « *Honte à demander* »).

e) « *J'ai toujours peur* »

Française, Mme K. (entretien 3.2-B, rappels multiples) a vécu en Algérie pendant de nombreuses années et est arrivée en France en octobre 2015. Son mari, algérien, est arrivé en septembre 2016, sa première fille en juin 2015, sa seconde en octobre 2016. Allocataire depuis novembre 2015, Mme K. suit très scrupuleusement ses droits sur son compte CAF, à partir de son téléphone, mais elle n'en comprend pas les calculs, ni à quoi correspondent les sommes : « *On sait pas comment ça se passe, on connaît le montant mais, on sait pas...* »

Ainsi, Mme K. ne savait pas qu'elle avait eu un rappel. Elle fait partie des allocataires qui n'ont pas identifié le non-recours frictionnel parmi les fluctuations multiples des montants de ses droits. Lors de notre entretien, nous essayons de comprendre en consultant son compte caf, sur son téléphone (l'appartement, sous loué par une association, ne dispose pas d'internet, pour une raison inconnue). La connexion est mauvaise et le temps de chargement des pages ne facilite pas la vision globale. Mme K. ne sait pas précisément combien elle perçoit pour chaque prestation (RSA couple, APL).

Le 3/01/17, son compte indique la prise en compte du chômage de son mari, puis 3 courriers différents (2 le 3/01/2017, puis 1 le 5/01/2017) successifs mais non contradictoires ; enfin une nouvelle notification le 6 mars, indiquant que les droits ont changé à partir de janvier (sur son APL versé à un tiers), ainsi qu'une augmentation du montant de RSA, que Mme K n'est pas capable d'expliquer ou de relier à une information qu'elle aurait donné à la CAF (changement de situation), ou à sa précédente DTRSA. Elle dit avoir travaillé un peu, fait une formation durant 10 jours, rémunérée, et ne sait pas si c'est lié.

Plus tôt, en octobre 2016, son compte indique un rappel droits sur le RSA : « *Compte tenu des informations que vous nous avez transmises, nous avons étudié vos droits, ils changent à partir d'octobre. Après calcul, pour le RSA, vous aviez droit à 2800 euros, on ne vous a versé que 2200 Euros, on voit doit 600 Euros* ».

Après plusieurs tentatives de chargement des pages, nous abandonnons : il n'a pas été possible de savoir sur quoi ont porté les rappels, sans doute aux déclarations de changement de situation successives, et au temps de traitement.

Mme K. consulte régulièrement son compte CAF, nous l'avons dit, mais elle limite sa navigation aux courriers, afin de voir si elle a reçu des messages et ignorait l'onglet des relevés de droits. Elle et son mari, regardent et contrôlent les informations auxquelles ils ont accès comme elles se présentent, sans réellement comprendre de quoi sont faits et à quoi correspondent les versements, et avec la hantise permanente de découvrir un trop perçu :

« *Oui, je vais régulièrement su mon compte ; mais des fois je comprends pas, mais je me dis, peut-être c'est normal ; ce que j'ai toujours peur, c'est qu'ils m'appellent et me disent vous avez trop perçu, il faut rembourser, après je serai dans la m...Avec une famille à charge, et tout, ça sera...* » (préfère ne pas finir la phrase)

L'incompréhension du système des droits l'a, en effet, conduite, lors de son arrivée en France, à déclarer sa famille, et en particulier son mari, avec elle, alors qu'ils étaient restés en Algérie. Cela a

généralisé un trop perçu, dont elle comprend aujourd'hui la cause. Grâce à l'aide de sa famille, localement, elle a pu rembourser cet indu, mais cela a rendu les relations manifestement compliquées et elle en a gardé une peur quasi panique de faire des trop perçus – cela d'autant plus qu'aujourd'hui ses deux filles sont en France avec elle.

« Quand je suis entrée en France, j'ai déclaré directement mon mari avec moi ; je savais pas, on me demande, je dis que je suis mariée, je savais pas que si en Algérie, il faut pas, je l'ai dit sans arrière-pensée, mais il fallait que je dise qu'il était pas avec moi. Et quand j'ai vu mon AS, elle m'a dit. Et du coup, il a fallu que je rembourse la somme (le trop perçu), et moi j'avais plus cet argent, je l'avais dépensé et heureusement qu'il y avait un peu de la famille qui m'a aidée, et j'ai eu vraiment peur, comme j'ai pas l'habitude, je suis vraiment comme ça (fait un geste pour dire droite), parce que j'ai vraiment peur, je dis il faut être honnête, je suis honnête et comme ça pas de problème ; mais j'ai pas compris, l'administration, eux ils font leur travail, c'est normal. »

D'ailleurs, Mme K. suit scrupuleusement les demandes de la CAF, pour autant qu'elle peut les comprendre, et fait partie des allocataires qui se rendent immédiatement à l'accueil, dès qu'il y a quelque chose qui ne va pas, un changement sur les droits, une demande ou sa DTRSA à faire :

« J'y vais tout de suite. Non, c'est toujours ouvert, y'a jamais de souci. On peut prendre RV avec une technicienne, on fait la queue, mais on attend pas trop, ça marche bien, on est satisfait. Très contents de la CAF. Bien accueillis.»

« La Déclaration RSA, je sais pas faire, et j'ai peur de faire une petite connerie, vous savez, après, donc je préfère faire avec un technicien, directement à la CAF, tranquille. »

Mme K incarne un cas type de dépendance financière, matérielle et psychologique aux prestations de la CAF. Charge de famille - son mari doit faire une formation, afin d'obtenir un diplôme équivalent à celui qui l'avait en Algérie, et n'a donc pas encore de ressources – elle appréhende les variations des prestations, et en particulier les indus. Elle tient à signifier, durant l'entretien, que son erreur de déclaration était naïve et non mal intentionnée, et insiste à plusieurs reprises sur son honnêteté. Comme d'autres allocataires, Mme K. aimerait bien faire, mais elle semble avoir admis qu'elle ne pouvait pas comprendre la gestion de ses droits. Elle n'est d'ailleurs pas en demande de compréhension, et veut surtout qu'il n'y ait pas de problèmes : par conséquent, elle fait systématiquement valider par la CAF la moindre de ses actions (déclarations) ou se rend à la CAF au moindre signal « anormal ». Là, encore, comme vu avec Mr L., dans la mesure où elle ne comprend pas le système des droits, elle ne sait pas ce qui est « normal ». Elle a une image très positive de la CAF, qui aide, accueille bien, et leur donne de fait de quoi vivre. Sa dépendance à la CAF paraît donc d'autant plus grande qu'elle ne comprend pas « comment ça marche ».

f) *« Nous on suit, ils nous donnent, et ils nous disent de rendre »*

Jeune marocain installé en France depuis 4 ans, Mr T. (entretien 11.1-A, moins 26 ans) a eu un problème sérieux de trop perçu pendant les mois de novembre et décembre 2016, dont il parle dès le début de l'entretien et dont il questionnera la raison durant tout son déroulement. Il a été obligé de rembourser les AF et les APL. En tout « 1600 je crois, à peu près. Et il reste pas beaucoup. Il reste 250 euros à payer. »

Mr T. n'a toujours pas compris et exprime une forte demande d'explication – il pensait d'ailleurs que l'enquêteur était un agent de la CAF venu pour clarifier les choses :

« Jusqu'à maintenant je trouve aucun problème que de perdre des droits, comme ce problème de trop perçu. C'est ça le problème. Je voulais connaître les droits. Ou les causes qui perd les droits. C'est ça. J'ai demandé à la CAF. C'est pour cela je crois c'est vous vont m'envoyer un de nous expliquer le droit. C'est ça. Quand vous m'avez appelé et dit la CAF, j'ai dit c'est vous. Mais c'est pas vous. J'attends toujours la lettre. »

Tout au long de l'entretien, Mr T. exprimera son incompréhension vis-à-vis de cet indu, et en tout état de cause l'impossibilité dans laquelle il est de pouvoir expliquer à quoi il est dû. Il répète à plusieurs reprises qu'il veut « *savoir les causes qui perd les droits* » :

« Je voulais savoir les causes qui perd les droits. Comme ça, on tombe pas sur les mêmes. On a reçu de l'argent et à la fin on rend tout. Et j'ai pas une explication complète. C'est ça. Et j'attends toujours la CAF qu'ils me donnent une explication. Même à la CAF ils ne savent pas exact. Parce que jusqu'à maintenant je sais pas la cause. Il dit que j'ai pas travaillé. Et j'ai pas les droits. Donc je perds mes droits ».

Il cherche donc la cause. Il a demandé à la CAF des explications et attendrait une lettre explicative.

« Moi j'ai demandé la cause pourquoi je dois rendre l'argent. Il dit que, il dit que vous travaillez pas. Travaille pas. Je sais pas ! Je voulais. Ce qui est intéressant, il faut savoir les choses qui perd les droits. Normalement une personne qui ne travaille pas, doit avoir une aide. »

« Des fois j'entends qu'ils disent « c'est pas le travail. » : non c'est pas le travail. Des fois des personnes ils disent que j'ai déclaré pas quelque chose. Je sais pas. Je voulais savoir. Je voulais savoir. »

Mr T. est l'un des allocataires qui évoque « *ses situations de travail qui changent* » et la nécessité de se faire aider quand le « *travail diminue* » :

« Nous on travaille. Des fois si le travail il diminue, qu'est-ce qu'on va faire ? On attend, toujours. Les intérimaires des fois on travaille trois mois direct, des fois on travaille cinq jours ou moins, des fois 10 jours, des fois un mois. C'est ça les intérimaires. »

Il explique aussi que, des fois, « *on fait des erreurs* », ce qui fait qu'il faut « *rendre* » ensuite.

« Tant qu'ils nous aident c'est bien. Mais des fois nous, des fois nous, nous, on fait des, des erreurs, si on remplit pas bien les feuilles, on remplit pas les sommes, bien les sommes, on fait des erreurs, ça. Il faut rendre. »

Il répète, d'ailleurs, plusieurs fois durant l'entretien qu'il ne connaît pas les droits et les lois ; et qu'il est nécessaire de les connaître.

« Comme on est nouveau ici en France, vous savez, les droits on commence à savoir petit à petit. Parce que des fois il faut faire des choses que nous on save pas. Normalement, il faut connaître les droits, qu'est-ce qu'il faut pour avoir le droit, les conséquences on perd les droits. C'est ça qui est intéressant. Parce que des fois ils me donnent, ils on pris et on rend tout. »

« On sait pas les lois, les droits, les lois qu'on perd les droits. Parce que par exemple le mois janvier. Non. Décembre. Octobre et décembre. Le mois onze et le mois douze. » « J'ai rendu tout l'argent de l'allocations familiales et l'APL. Parce que jusqu'à maintenant je sais pas la cause. » « il dit que j'ai pas travaillé. Et j'ai pas les droits. Donc je perds mes droits. Parce que le mois onze j'ai déjà fini le chômage et j'ai resté sans travail deux mois. Quand je fais entrer ma famille, les enfants, ils commencent à payer l'allocation familiale. L'aide au logement, l'APL. Ils ont payé deux mois d'allocation et trois mois l'APL. Ils disent il faut rendre tout. Et il reste pas beaucoup. Il reste 250 euros à payer. »

Financièrement, il dit faire comme il peut, pour rembourser le trop perçu tout en continuant à faire vivre sa famille ; mais cela dépend essentiellement du travail et de qu'il parvient à gagner :

« L'argent que je travaille, on fait tout disparaître pour la, les enfants, manger. Ce qu'on gagne (rire) on le consomme. Mais, si on a pas de sous pour rendre... Mais si on travaille, on commence à payer peu à peu, on arrive »

Mr. T. clôt l'entretien par cette formule exprimant bien qu'il a l'impression de faire ce qui lui est demandé, pour autant qu'il comprenne, mais que le fonctionnement lui échappe :

« Nous on suit, ils nous donnent, et ils nous disent de rendre ».

Il représente, comme Mme BG., originaire d'Italie dont nous avons évoqué la situation à plusieurs reprises dans la seconde partie de travail, un cas assez caractéristique d'allocataire qui est perdu dans le système des droits français. Etranger, jeune, en provenance d'Espagne où il a travaillé quelques années, il tâche de faire vivre sa famille, donc de trouver du travail, et de faire ce qu'il faut pour avoir des aides : mais sa méconnaissance du système et son niveau linguistique semblent rendre toutes les démarches compliquées. Il lui arrive de demander à des connaissances, mais les effets ne sont pas nécessairement positifs :

« La Prime d'activité j'ai fait une erreur au montant. J'ai rendu. Je déclare pas bien les montants, j'ai fait une erreur. Parce que c'est un ami qui fait l'erreur. Moi j'ai pas rempli (rire). Il a fait une erreur et j'ai rendu. Ca fait rien. C'est moi qui ait fait l'erreur ».

Il voudrait par conséquent qu'on lui explique, et se rend d'ailleurs plus systématiquement à la CAF, parce que *« au bureau, là ils vous expliquent bien les choses »* (par différence avec des connaissances), mais n'a toujours pas compris ce qui avait justifié ce trop perçu ; il semble être dans l'attente d'une explication, qui ne vient pas.

g) *« D'où ça vient, je peux pas vous dire, c'est le magicien d'Oz. »*

Mme R. (entretien 8.2-A, Récupération), dont nous avons déjà parlé, est, rappelons-le, une jeune femme de 23 ans, qui travaille en CDI, au SMIC, et vit avec son concubin, étudiant. Elle précise d'emblée : *« je nourris et loge deux personnes avec 1150 euros »* et fait un descriptif précis de ses comptes :

« On est deux à vivre sur le même salaire. C'est pas difficile. C'est facile à compter. On va arrondir à 1200 parce que comme ça c'est beaucoup plus simple. Je paye 550 euros de loyer. Je touche, ça dépend, entre 100 et 200 euros d'APL par mois. On va arrondir ça à 120 euros, comme ça, ça me permet d'avoir un chiffre (rire) rond c'est plus simple pour moi. 1000 moins 270. On va tomber à 740 euros par mois. Il nous reste pour payer les charges, les factures et notre vie, 650 euros par mois à peu près. Avec internet, le gaz et l'électricité on doit dépenser en termes de charge complète pour l'appartement peut-être deux cents euros. Donc il reste 450 euros par mois pour vivre. Ça devrait être suffisant pour deux. Ça l'est pas. Ça l'est sûrement pour survivre. Mais pour avoir une vie normale, pour être un consommateur normal, c'est pas forcément évident en fait. A deux ça suffit pas ! Ca fait trois mois que j'aurais dû changer mes baskets et que je le fais pas parce que j'ai pas les moyens pour l'instant. On a des choses plus importantes à régler. Donc voilà je dois 1400 euros à ma sœur. »

Elle a demandé la prime d'activité *« que c'est géré par la CAF, avant c'était sur la fiche d'impôts »* :

« Et la ça la Prime d'activité c'est une joie, c'est un bonheur. C'est merveilleux ! Tous les trimestres faut faire une quantité astronomique de papiers et tous les trimestres ça change. C'est pas toujours les mêmes papiers, pas toujours la même somme d'argent, pas toujours il faut l'envoyer au même endroit. Des fois c'est pas tous les trimestres aussi ! » « Des fois où je l'ai eu par mois. Et puis au bout de quatre mois ils m'ont dit qu'il fallait que je refasse les papiers que c'était tous les trimestres. Alors je me suis mis à les faire tous les trimestres. Parce qu'au bout d'un trimestre ils m'ont renvoyé un papier pour que je recommence. Et là ça s'est remis par mois. Magnifique ! Merveilleux ! Ah c'est fantastique ! (Rire). Heureusement ça se fait sur internet, on peut modifier régulièrement les trucs. Mais c'est. Non la prime d'activité c'est du lourd. »

Ayant récemment changé d'appartement, elle a vu le montant de ses allocations évoluer, mais ne comprend pas comme fonctionne l'informatique de gestion de la CAF :

« Là au début de l'année, en fait on a déménagé. On est passé d'un appartement qui nous coûtait 710 euros par mois à un appartement qui charge comprise est à 550. Du coup on paye un loyer de 550 euros. Quand on a emménagé dans l'appartement. Alors dans l'ancien on avait le droit au maximum, c'est-à-dire 329 par mois. Et dans le nouveau au début ils nous ont dit qu'on avait le droit au maximum, c'est-à-dire 329 par mois. On était ravis. On s'est dit qu'on n'aurait presque pas payer de loyer. C'était vachement bien (rire) !! Et en fait non, on avait que 170. Et il y a un mois où ils nous ont rajouté des trucs parce qu'en fait le mois d'avant ils nous en avaient versé moins alors que pas du tout. Et du coup le mois d'après ils nous ont versé moins parce qu'ils nous ont versé plus le mois d'avant. C'est énorme. En soit je pense que ça vient d'une très mauvaise organisation informatique. »

Globalement, à propos des aides de la CAF, elle exprime sa perplexité sur les modes de calcul et les variations de montant :

« Alors ça je peux pas déterminer d'où ça vient. Je peux pas vous dire. C'est le magicien d'Oz. Y a des fois ça marche et des fois ça marche pas. On sait pas pourquoi (rire). Y a rien qui change entre temps. Mon loyer est toujours le même, mon salaire est toujours le même, on reçoit pas plus d'argent, on a pas gagné au loto, y a rien qui a changé ; des fois ça marche, des fois ça marche pas. Des fois on me donne plus aussi. Y a aucune explication logique. C'est bizarre ».

Mme R. comprend manifestement très bien les fonctionnalités du calcul des droits : sa dépendance est relative, mais réelle compte tenu des faibles ressources du ménage ; elle déplore en particulier de ne pouvoir compter sur une aide stable :

« Ça a des conséquences plus psychologiques que vraiment financière. Mais c'est vrai au lieu d'être tranquille, serein jusqu'à la fin du mois et ben les dix derniers jours on stress. » « Si j'avais une prime d'activité fixe je saurais que par mois j'ai mes 1250 euros et du coup j'aurais mes sous en plus. Je peux être tranquille jusqu'à la fin du mois. Je vais payer mon loyer, mon internet, je vais tout payer tranquillement. Je pourrais manger tranquillement jusqu'à la fin du mois sans stresser, sans me dire mon dieu si je dois aller voir ma sœur parce qu'elle a un souci avec son petit, il va falloir que j'y aille à pieds parce que je peux payer le bus quoi. Ça m'est arrivé une ou deux fois, ça fait mal au cœur mine de rien. ».

Mme R. présente une situation de vie marquée par la contrainte forte de ses faibles ressources. En CDI, mais sans aucune marges de manœuvre, elle doit nécessairement composer avec les aides de la CAF. Elle se repère très bien dans le système des droits, est très au clair sur ses comptes, mais elle ne comprend pas l'opérateur de calcul de la CAF. Les variations de montant, les décalages de versement, les informations contradictoires, concourent à lui donner l'image d'un système « magique », dans lequel il n'y a plus, au final, aucune logique : il n'est pas possible de s'expliquer comment ça marche, et, par conséquent, on ne peut pas compter dessus.

« Contrairement à beaucoup de personnes je sais qu'on fait très très attention. On se débrouille toujours d'une manière ou d'une autre. Des fois ça fait mal au cœur de se dire que à la fin du mois les dix derniers jours on va bouffer que des pattes parce qu'on a pas eu les mêmes APL. Ça fait chier. On peut vivre quand même. »

Composer avec la boîte noire du calcul des droits

Dans leur diversité, ces 7 entretiens permettent de donner une idée de la manière dont la grande majorité des allocataires rencontrés perçoivent la rationalité du système CAF.

Deux grandes thématiques ressortent à propos de la complexité des droits : elles sont relatives d'une part, à la boîte noire que représente le système de calcul ; d'autre part, à la demande

d'explication et de compréhension de ces opérations de calcul, de clarification du mouvement des droits et d'une stabilisation des montants.

La machine de calcul des droits prend, ainsi, la figure d'une boîte noire renvoyant à une rationalité mystérieuse et inaccessible pour les allocataires. Dans les entretiens, la perception des éléments appartenant à cette boîte noire entremêlé, le plus souvent, plusieurs niveaux :

- ✓ les effets de différés propres aux rappels ;
- ✓ les fluctuations dans le montant des droits : sur la prime d'activité en particulier, mais aussi sur le RSA ;
- ✓ les récupérations sur créance, ou les trop perçus ;
- ✓ la machine de calcul, en elle-même, c'est à dire *l'équation* conduisant au montant du droit ;

Parmi les difficultés de compréhension relatives à la boîte noire, figure par ailleurs le fait que les opérations de calcul mettent en jeu plusieurs temporalités (nous avons souligné ce point dans la seconde partie du rapport, en pointant des « disjonctions ».)

Il est, en effet, difficile, pour les allocataires, de saisir la mise en correspondance entre les éléments permettant de calculer le droit (les informations permettant notamment de l'ouvrir le droit), le moment de l'envoi de ces informations (déclaration, envoi de pièce justificative) dans le système, le moment où le calcul du droit est opéré, et enfin le moment où le droit est versé, ou au contraire retranché.

Dans le cas des rappels, les difficultés de compréhension propre au système de calcul sont, qui plus est, accentuées par une dimension qui n'a rien à voir avec le calcul en tant que tel (montant du droit), mais tient au temps de traitement du droit, indépendamment de son activité de calcul (traitement de l'information par le système) ; autrement dit, non seulement le système ne calcule pas immédiatement les droits (temps de traitement), mais en plus il calcule, dans les cas de rappels, pour des droits qui renvoient à une temporalité plus ancienne ; il y a par conséquent un *double différé*, qui ajoute à la complexité de la perception pour les allocataires.

Les informations transmises sur les droits ne favorisent, par ailleurs, pas toujours la compréhension : telles qu'elles sont rédigées, et accessibles sur le compte des allocataires, les notifications se bornent à « dire le droit⁵¹ », sans apporter, du point de vue des allocataires, d'éléments d'explications. La mention des rappels dans les relevés de droit répond à une formulation standard du type : « Compte tenu des informations que vous nous avez transmises, nous avons étudié vos droits, ils changent à partir d'octobre. Après calcul, pour le RSA, vous aviez droit à 2800 euros, on ne vous a versé que 2200 Euros, on voit doit 600 Euros ».

Les informations transmises (dont il est question) ne sont donc pas spécifiées : il est, par conséquent, potentiellement difficile d'identifier l'information dont il s'agit, en particulier lorsque les informations envoyées ont été multiples ; la liaison entre le calcul (ou le re calcul) et l'élément qui a entraîné le changement n'est pas précisée, et est supposée connue de l'allocataire. Si l'on prend par exemple le cas de Mme Lo. (entretien 8-3), on perçoit nettement qu'il est difficile de se repérer si l'on n'est pas un technicien ayant à disposition l'ensemble des pièces du dossier. Par ailleurs, répétons-le,

⁵¹ Les caisses semblent avoir des pratiques différenciées sur ce plan. Dans l'une des caisses, les notifications de rappels sont toutes mises à disposition sur l'espace mon compte des allocataires et aucun papier n'est envoyé. Dans d'autres, en conformité avec les préconisations de la CNAF, lors d'un rappel fait à un allocataire pour un montant de moins de 1000.00€, la notification de droit et paiement n'est pas envoyée. Mais le montant reste un paramètre à discrétion de chaque caf.

l'explication du calcul n'est pas donnée : il est simplement dit que les droits ont été calculés par le système.

Les allocataires sont, par conséquent, placés dans une situation où ils ne peuvent appréhender la logique qui régit leurs droits : il leur est demandé de fournir des informations et des pièces justificatives, afin d'alimenter un système de calcul des droits dont la rationalité leur échappe. Ils sont donc, le plus souvent, voués à avoir confiance dans le système, quand bien même ils ne comprennent pas pourquoi ils reçoivent telle somme et pas telle autre, pourquoi le montant de leur allocation a baissé, pourquoi ils doivent rembourser un trop perçu, alors qu'ils pensent avoir fait ce qu'il fallait, ou encore pourquoi le système met tant de temps à calculer et verser les droits. C'est ce qui explique la position « fataliste » d'un grand nombre, et les formules finales récurrentes après le récit de changements non compris opérés sur les droits (« c'est comme ça ») ou encore l'invocation d'un magicien qui tirerait les ficelles de la machine...

Une demande de compréhension

Face à cette boîte noire, nombre d'allocataires formulent une demande de compréhension. Celle-ci répond à plusieurs motivations : comprendre ce qui arrive, savoir si cela est « normal », être en capacité d'anticiper, aussi bien pour et dans la gestion de ses comptes, que dans le but d'éviter des erreurs, la survenue de trop perçu ultérieurs, etc.

Dans nombre de cas, cette demande de compréhension « de ce que fait le système CAF » fait écho, ou vient en réponse, à ce que les allocataires ont l'impression de faire pour répondre au mieux aux demandes de la CAF : être autant que faire se peut un « bon allocataire », qui déclare à temps, signale ses changements de situation et s'assure de déclarer correctement ses ressources ; voire anticipe des trop perçus potentiels. Ayant le sentiment de faire ce qu'il faut pour « entrer les bonnes informations dans le système », beaucoup d'allocataires demandent, en somme, à comprendre comment le système calcule⁵².

Chez un grand nombre des ceux rencontrés, l'incompréhension des droits se nourrit d'un sentiment de déficit d'explication à leur direction. Selon eux, ils ne perçoivent pas, de la part des agents, des explications susceptibles de les éclairer sur la « boîte noire ».

Cette enquête ne visait pas à restituer de manière fine et précise les échanges survenus entre les allocataires et leur CAF, afin, d'approcher la réalité des informations données ou les tentatives d'explications des droits ayant pu avoir lieu. En tout état de cause, compte tenu de la complexité des règles de calcul, il paraît de fait peu probable que les agents aient les moyens d'expliquer, de manière simple et compréhensible, le calcul de la PPA, ou des allocations logement, des effets différentiels des ressources et de la situation familiale sur l'ensemble des prestations perçues, à des allocataires qui leur demanderaient. Comme nous avons pu l'observer par ailleurs, au cours d'études menées en lien avec d'autres CAF, les agents n'ont guère d'autre choix que de renvoyer au système la responsabilité du calcul, et de dire aux allocataires qu'ils recevront une réponse : ils ne font pas le calcul eux-mêmes. Pour eux aussi, la « rationalité computationnelle » du calcul des droits est essentiellement inaccessible.

⁵² C'est sans doute pour cette raison que ceux qui font des efforts pour suivre, à la lettre, les demandes du système, se sentent en un sens « sanctionnés » lorsqu'il y a un problème (blocage, suspension etc.) : ils ont le sentiment de se soumettre à un ordre, réglementaire et administratif/ bureaucratique dont ils ne comprennent pas les justifications (périodes de ressources, multiplicité des pièces à fournir, souvent en plusieurs exemplaires, variabilité des réponses qui leur sont apportées, etc.), mais d'y répondre néanmoins : ils ne comprennent donc pas que leur dossier ne soit pas traité simplement, ou le problème résolu, de manière stable. Il y a ici comme une rupture de contrat de réciprocité.

Cela ne signifie pas qu'il faille négliger l'importance de la qualité des échanges pour expliquer cet « effet de système » dû à la complexité réglementaire du calcul des droits, et ne pas rassurer les allocataires sur les issues du traitement de leur dossier ; mais on peut douter, malgré toute leur bonne volonté, de la capacité des agents à expliciter, simplement et dans le détail, les formules de calcul qui président à l'évaluation du montant du droit.

Du point de vue des allocataires, cette impossibilité à saisir la rationalité du système de calcul, ou à comprendre les droits, signifie 2 choses :

- D'une part, une délégation de confiance rendue quasi obligatoire, qui est synonyme d'abandon du contrôle ou de la maîtrise de ses actions : « *c'est la CAF qui sait* » ;
- D'autre part, et corrélativement, une *insécurisation* dans le rapport à ses droits, nous l'avons souligné, étant donné la « mécompréhension » du système et de ses calculs : « *on ne peut pas savoir ce que ça va donner, quel montant on va avoir, si on va pas me retirer de l'argent* », etc.

Comme le montrent les entretiens rapportés, la position de non compréhension de ce que « fait la CAF » place les allocataires dans une position d'incertitude quasi permanente par rapport à leurs droits. Nous l'avons déjà signalé et nous le verrons plus avant dans le chapitre suivant, cette incertitude est d'autant plus déstabilisante que les individus dépendent fortement des prestations de la CAF : pour Mme K. (entretien 3.2-B), cela signifie vivre dans la hantise d'un trop perçu, quand pour Mme R. (entretien 8.2-A), cela conduit à un stress psychologique l'empêchant de savoir comment elle va finir les 10 derniers jours du mois. A l'inverse, Mr C. (entretien 1.2-B) ne semble pas préoccupé par les fluctuations de ses droits sur son compte.

Outre qu'elle constitue un facteur supplémentaire de précarisation, cette incompréhension leur ôte, par ailleurs, toute réelle autonomie dans la gestion de leurs droits. N'ayant pas la maîtrise de ce qui se passe, les allocataires doivent nécessairement s'en remettre à la CAF, à ses agents, et conséquemment prendre contact avec leur CAF, sous peine d'être, ou de rester, en situation de non recours : avec les effets de délégation que nous avons évoqués.

Cette réalité du système soulève en tant que tel un certain nombre de questions. Elle pose notamment la question du comportement à adopter face à la rationalité inaccessible du système de calcul des droits. On peut, en effet, se demander comment les allocataires peuvent se sentir « responsables » dans la gestion de leurs droits, s'ils ne comprennent pas en quoi ils consistent. On peut, par ailleurs, interroger la manière dont il est possible d'associer les allocataires à la bonne gestion de leurs droits, s'ils n'en comprennent pas la logique.

3.2. Rappels de droits et relations de dépendance

Le vécu du rappel dépend de plusieurs facteurs ou variables : la dépendance aux ressources CAF, l'historique des relations à la CAF (modes de contact, heurs et malheurs des contacts, etc.), l'aisance dans les démarches administratives, le niveau de ressources matérielles, humaines, sociales, cognitives, culturelles et financières, la complexité de sa situation de vie au regard des normes ou critères d'éligibilité des droits etc. Ces variables jouent différemment pour chacun et conduisent à adopter, dans leur relation avec CAF (démarches, modes de contact) ou leur considération du monde CAF et du système de prestations, des attitudes différentes. Qui plus est, ce rapport n'est pas définitif : la relation à la CAF ne s'arrête pas là, au moment T de notre enquête.

A l'issue de cette cinquantaine d'entretiens, force est néanmoins de reconnaître que l'une de ces variables joue considérablement plus que les autres : la dépendance aux prestations de la CAF surdétermine largement la logique de vécu de la situation de non-recours frictionnel.

Un regard global sur notre échantillon d'entretiens fait, en effet, apparaître une corrélation très nette entre impact du rappel et ressources des allocataires concernés⁵³ :

- La totalité des 11 allocataires déclarant que le rappel n'a pas eu réellement d'effets pour eux se trouve soit en situation d'emploi, soit ont un conjoint qui travaille, soit perçoivent des indemnités de chômage qu'ils jugent « suffisantes » ou « confortables ».
- A l'inverse, parmi les 30 allocataires (soit plus de 60% de notre corpus) ayant déclaré un effet (négatif) de l'expérience de rappel, la quasi-totalité ne dispose pas de ressources suffisantes pour vivre « normalement » : près de la moitié dépend intégralement des aides de la CAF, quand pour l'autre moitié, l'apport de ressources de la CAF est indispensable ; parmi ceux qui travaillent et qui ne parviennent pas à « joindre les deux bouts », beaucoup parlent de conditions de « survie », de difficultés et de stress à finir le mois, d'impossibilité à se projeter ou de nécessité de repousser des achats.

Cette répartition indique que les allocataires ne sont pas égaux devant les effets des rappels de droits : les plus précaires sont davantage déstabilisés quand ils traversent des périodes de non-recours frictionnel. En toute logique, plus on est précaire, plus on est dépendant des prestations de la CAF et plus les situations de rappel ont un impact sur les situations de vie. Mécaniquement, plus la dépendance est élevée, plus le non-recours déstabilise, voire insécurise l'ensemble du vécu des personnes. Les données recueillies au cours de cette enquête en attestent, parmi les précaires, ce sont, en effet, les plus précaires, i.e. ceux qui disposent le moins de ressources, qui subissent le plus fortement les rappels : autrement dit, plus on est précaire (au sens d'un cumul de précarités et/ou d'absence de supports), plus on est précarisé par les rappels.

On note ainsi une triple mécanique de précarisation à l'œuvre dans les situations de rappel :

- plus on a des situations de vie changeantes, précaires, supposant de plus nombreuses déclarations de changement de situation, une éligibilité à des minima sociaux impliquant une déclaration trimestrielle de ressources, et corrélativement des calculs des droits plus fréquents, plus les risques de rappel sont élevés ;
- plus on est dépendant des prestations de la CAF et plus le rappel est déstabilisateur ;
- enfin, plus on est précaire, en termes d'absence de supports et/ ou de capital, plus cette déstabilisation est profonde, avec une tendance à la *chronicisation*, qui accentue en retour elle-même la précarité.

Les entretiens montrent, de manière manifeste, que les rappels de droits constituent une épreuve d'autant plus difficile à relever que l'on ne dispose pas de supports ou de ressources pour y faire face. Ces ressources s'expriment, en premier lieu, sur un plan financier : pour des individus qui dépendent essentiellement voire exclusivement des prestations sociales versées par les CAF, il s'agit, en première intention, de compenser le différé de paiement, le « manque à percevoir ». Comme il a été vu précédemment, les ressources mobilisables sont variées et cumulables.

Ainsi, parmi les allocataires ayant exprimé un effet négatif du rappel (ces recours peuvent se cumuler pour une même personne) :

- 14 sollicitent les aides de la famille (avec ou sans dette) ;

⁵³ La somme ne correspond pas ici au total des entretiens réalisés : la difficulté à identifier de manière claire, dans les entretiens, la liaison entre les effets (notamment financiers) et le rappel de droit explique ce différentiel.

- 6 ont recours à l'épargne ;
- 2 ont fait un emprunt à la banque ;
- 5 recourent à des solidarités amicales ;
- 2 font des dettes auprès de commerces de proximité ;
- 2 font des dettes auprès des compatriotes ;
- 5 ont recours aux aides (alimentaire et hébergement) des associations ;
- 2 n'ont aucun recours ;
- 17 mettent en place des restrictions, voire des privations, pour finir le mois ;

La capacité à mobiliser des *ressources de compensation* dépend donc non seulement des ressources financières propres des individus (épargne), mais aussi de leur réseau social, de leurs possibilités de se tourner vers des proches familiaux ou amicaux, qui peuvent à leur tour aider, ont les moyens d'apporter une aide et/ ou de soutenir, accompagner l'individu. Lorsque les allocataires ne disposent ni de ressources personnelles, ni de ressources sociales, ni de capital culturel (permettant notamment de se repérer dans le système des aides extra légales ou associatives), ils sont d'autant plus durement affectés par la situation de rappel, parce que moins en capacité de faire face pour s'en sortir.

Précisons, comme cela a déjà été signalé, que le fait d'être charge d'enfant(s) constitue un paramètre déterminant. L'inquiétude et le stress liés aux situations de non-recours frictionnel, et aux incertitudes dans le versement des droits, prennent des dimensions psychologiques d'une autre nature lorsque la personne responsable du dossier est en charge d'enfants, cela encore plus quand il s'agit de famille monoparentale : les allocataires expriment alors des sentiments de hantise, et d'appréhension panique devant les effets d'un problème dans la gestion de leurs droits, qui ne leur permettraient pas, en particulier, de nourrir leurs enfants. Ces expériences sont d'autant plus violentes que les personnes se sentent généralement impuissantes et démunies, parce qu'elles ne comprennent généralement pas pourquoi le calcul des droits les met dans cette situation.

A l'instar de ce que nous avons pu faire précédemment, nous rapportons ici 4 exemples de situations de vie permettant de donner corps au vécu des personnes, en montrant notamment le processus de sollicitation/recours différencié entre les personnes, selon les supports (Martucelli) ou capitaux (Bourdieu) dont ils disposent. Ces entretiens permettent par ailleurs de montrer les effets, eux aussi différenciés, du rappel de droit dans les situations concrètes des individus, notamment le différé de l'endettement ; enfin, il donne une illustration de la mécanique de désavantage/*défavorisation* des moins dotés, évoquée ci avant.

Une illustration par les cas

Entretien 1 :

Mr D. (entretien 1.3, Gros rappel) 47 ans. Il perçoit l'allocation logement et l'AAH depuis 15 ans en raison de problèmes artériels sévères (malformation cardiaque). Mr D. a de nombreuses pathologies (cardio vasculaire, polynévrite, diabète, créatine pour estomac), mais ne parvient pas à trouver de travail adapté. Il fait comme il dit « *du travail normal* », sans rien dire, et quand il ne peut plus physiquement, il s'arrête.

Au moment de notre entretien, Mr D. a eu « *un problème de paiement avec son AAH, payée 12 jours après* », pour avoir déclaré un changement de situation (divorce) : « *parce que ça prend un certain temps de traiter le dossier, du coup j'ai été payé en retard. Déclaré le mois dernier et payé le 18 au lieu du 6.* »

Ayant opté pour des prélèvements automatiques de ses différentes factures pour ne « pas faire de dettes », la période de non-recours frictionnel génère systématiquement des frais :

« Et quand ils (la CAF) me payent pas, électricité, téléphone, internet, assurance de la maison, donc ça fait 4 fois 15 euros à chaque fois pour paiement refusé, 15 euros de frais. Là, comme ça a pas payé au début du mois, chaque fois ça me fait des refus de prélèvement. 12 jours, y' a 2 prélèvement en 12 jours, donc 2 fois 2 fois 15 euros, parce qu'ils le représentent 1 semaine après...Là, en frais, ils m'ont enlevé 120 Euros, vous rendez compte ! 2 présentations par 4, ça fait 8 X 15, ça fait 120. Et ça c'est des frais, et La Poste (banque postale) se gêne pas pour me mettre à découvert. »

Pour faire face à ces frais, Mr D. fait partie de ceux qui a eu recours à des connaissances :

« Oui, j'ai emprunté à mon pote, 200 euros, et dès que mon argent est arrivé, j'ai payé mon loyer par virement, je suis allé à EDF, le téléphone et internet, par téléphone avec ma CB, j'ai tout payé dès que j'ai eu mon argent ; et avec ce qui me reste, et ben...mais là ça va, on déjà en fin de mois, le 6 je vais repartir, normalement. »

Mr D. a connu une autre situation de rappel au début de l'année, au mois de janvier. Il n'avait pas donné sa déclaration trimestrielle pour l'AAH, parce que jusqu'à présent il en faisait une annuelle et il est « passé à côté ». Il s'est déplacé à la CAF, l'a rempli et on lui a dit qu'il serait payé dans 10 jours. Là encore, rejets de prélèvements automatique et frais bancaires sont venus, mécaniquement, amputer son allocation : « Mais à chaque fois, c'est les frais que ça me coûte, parce que les 800 euros, ils deviennent vite des 600 Euros ou 650 euros. »

Pour faire face, il a de nouveau recouru à des connaissances et à sa famille :

« J'ai emprunté. Aux copains ou à... ? Non, aux copains, non j'ai aucun crédit, j'ai pas le droit, c'est dommage cause j'aimerais bien payer le permis de ma fille là. Pourquoi pas droit ? Parce que j'ai pas de ressources..... saisissables : ils n'ont pas le droit de saisir l'argent de l'AAH, voilà. Alors que si je travaillais si. J'ai emprunté à ma sœur, qui habite en Picardie, et un ami ici qui a un bon job avec de bons revenus, il m'a dépanné de 400 euros, je me rappelle et j'ai reçu un peu d'argent de ma sœur aussi, fin décembre, mais pas un prêt...Et aussi de la débrouille, l'épicier il me connaît, il me fait crédit. »

De fait, Mr D présente une situation chronique de faiblesse des ressources : sans possibilité de travailler en raison de ses multi pathologies (il a 5 ALD), il gère aussi bien qu'il le peut ses revenus, mais se retrouve quasi systématiquement à découvert :

« En général, j'arrive pas à la fin du mois avec l'AAH, j'y arrive pas, tout juste pfou...je me prive de certains... mais à la fin du mois, il m'arrive d'être à découvert, en ayant tout payé, par prélèvement automatique, aux alentours du 10, peu de temps après l'AAH, tout ça c'est automatique, après il me reste une certaine somme pour le mois, et le plus souvent je suis à découvert. »

En situation structurelle de déséquilibre financier, le moindre retard dans la bonne gestion de ses droits vient donc générer des frais, grossir une dette et un découvert, et alimenter le cercle vicieux de la précarité de ses conditions d'existence.

Entretien 2 :

Mr Cu. (entretien 2-3, Gros rappel) a demandé l'AAH début janvier, après être arrivé au bout de ses droits ASS en décembre 2016. Il a une interdiction de travailler pour raisons médicales depuis janvier 2017 : il a subi 11 opérations (problèmes cardiaques, notamment) depuis 2015. Il reconnaît que le traitement a été particulièrement rapide :

« Ça a été à une rapidité incroyable ; après je suis assez rigoureux avec les papiers. Le dossier a été bien monté, je suis calé avec les papiers, j'aime pas me perdre, être diffus, je fais de suite et cash, pour pas prendre la tête. »

Mr Cu. a eu un rappel de droits AAH en mars, pour les mois de janvier et février : *« à cause du délai de traitement »*, précise-t-il. Ayant perçu son versement pour l'ASS de décembre début janvier, il a fallu compenser le mois de février : ce qu'il a pu faire, nous l'avons signalé, grâce à sa cagnotte, constituée de longue date, et qu'il alimente en épargnant sur ses ressources. Il ajoute qu'il a perçu sa pension invalidité de la CPAM au mois d'avril (à peu près 400 E/ mois, pour janvier et février) :

« La CAF a mis 1 mois à me répondre, 2 mois à me verser ; elle continue à me payer tant que je sais pas pour la pension d'invalidité ; donc j'ai attendu, et préféré ne pas toucher ; parce que, 806 euros d'AAH de la CAF, 421 E de la pension, moi j'ai calculé, je pense que la CAF va la récupérer. »

Il est d'ailleurs allé expliquer à la CAF qu'il allait percevoir une indemnité d'invalidité, afin d'anticiper un trop perçu ; et ne consomme pas ses allocations en attendant de voir comment ça va se passer.

Mr Cu. a une vision parfaitement claire sur son budget, essentiellement consacré à son alimentation, à laquelle il fait très attention en raison des multiples régimes qui lui sont imposés par ses problèmes de santé. Son téléphone lui est payé par son fils (1 Euro pour un 2eme abonnement), il n'a pas internet, pas de voiture, et vit dans un appartement de coordination thérapeutique pour lequel il paye une participation de 105 euros. Il fume un peu, mais ne *« fréquente pas les bistrots »*. Il savait vivre avec l'ASS (400 Euros), donc pour lui l'AAH, c'est *« royal »*.

Mr Cu. est très au fait de ses droits, n'hésite pas à les demander et sait faire avec les démarches administratives. Il a déjà constitué un dossier de surendettement à la Banque de France pour une dette de loyer, et entamé récemment une démarche de reconnaissance de maladie professionnelle (accident et conditions de travail dans une usine chimique).

Sur les dossiers, il a une position arrêtée : il ne lâche pas :

« Petit à petit, je sais qu'il faut prendre le temps, mais sur la paperasse je lâche rien. Pour la reconnaissance de maladie professionnelle, le dossier est en attente. Quand on sait comment ils fonctionnent, il faut pas les lâcher. »

Il est d'ailleurs suivi par une assistante sociale, mais ne pense pas en avoir besoin :

« J'en sais plus que les AS, il vaut mieux se fier au seigneur qu'à ses saints ; les AS, j'en sais plus qu'elles ; à la X, elle m'a dit c'est pas la peine de faire demande d'ASI (reconnaissance maladie professionnelle), je lui ai dit que si, et j'ai fait la demande : j'ai rendez-vous le 15 juin. »

Comme on le voit, Mr Cu. et Mr D. ont, sur bien des plans, ont une situation similaire : invalidité et incapacité de travailler en milieu normal, dépendance totale aux prestations, multiples problèmes de santé entraînent une prise en charge quasi totale de leur existence, notamment. Ils n'ont cependant pas les mêmes compétences/capacités, ni le même « caractère ». Très organisé, habitué à vivre avec très peu, Mr C. est très au fait des droits, n'hésite pas à faire les démarches, faire reconnaître les torts, et est globalement un meilleur « entrepreneur » de ses droits. Il est, sur ce plan, mieux doté que Mr C. et dispose par ailleurs d'une réserve, conservée et épargnée au fil du temps qui lui permet de compenser les éventuelles fluctuations de ses droits. Son vécu du rappel est par conséquent sans commune mesure.

Entretien 3 :

Mère seule avec son enfant, Mme B. (entretien 3-3, rappels multiples) a eu un parcours de vie difficile. Elle a passé 2 ans en hôtel avec son bébé, sans ressources pendant plus d'un an. Elle habite à

présent un appartement dans lequel elle a emménagé depuis quelque mois, travaille dans une association dans laquelle elle fait des remplacements. Eligible aux droits CAF depuis qu'elle a eu sa première carte de séjour en 2016, elle ne comprend plus ce que fait la CAF depuis quelque mois. Selon elle, l'organisme n'avertit pas quand il y a des modifications à la baisse de ses droits. Mme B. ne comprend pas pourquoi la CAF lui annonce verser des droits qu'elle a déjà, s'immisce dans la question de la pension pour son enfant, etc. Récemment, elle a sollicité l'aide d'une assistante sociale (liée à son nouveau secteur d'habitation), alors qu'elle pensait ne plus en avoir besoin, mais, comme nous l'avons souligné, cette dernière ne comprend pas non plus ce qui se passe ; des démarches sont engagées, mais elle ne sait pas ce que ça va donner. La consultation du compte CAF de madame B, durant l'entretien, confirme cette perception : il n'a pas été possible de comprendre la globalité de sa situation, le jeu des rappels et des trop perçus, les variations de montant de son RSA.

Elle débute l'entretien en mélangeant tous ces aspects :

« Je sais pas quand on fait des rappels ; on nous envoie pas de courrier pour vous dire, rappel de telle chose ; du coup, moi je sais pas. Le mois de mars, je vois un montant pas possible que je perçois, j'appelle l'AS, je lui dis je comprends rien, qu'est ce qui se passe ; et quelques semaines après pour le fonds ...FSL, c'est ça ? Oui, parce que je suis encaissé en janvier. Je reçois le courrier parlant de la pension alimentaire : il me fallait un courrier soit de la CAF soit du juge. Moi je suis jamais parti voir le juge avec le père de l'enfant, je suis parti à la CAF. A la CAF on me dit que pas possible me sortir le papier. Pour le 1^{er} mois du loyer, le FSL...Le (bailleur), il fallait verser la caution, et pas versé. »

Manifestement, il a été demandé à Mme B. un justificatif de pension alimentaire afin de faire une demande de FSL pour la caution de son nouvel appartement. Elle est allée demander à la CAF, mais on lui a refusé, parce qu'elle ne déclarait aucune pension et n'était pas allée auprès du juge. Elle a donc fait ce que lui demandait la CAF, et cela a manifestement entraîné un nouveau calcul de ses droits (augmentation de ses ressources) :

« Une fois, une dame à la CAF m'a dit, je vous aide, déclarez ici que vous avez une pension versée, à l'amiable. Et c'est après ce courrier, que j'ai laissé à la CAF, 2 semaines après, qu'on a baissé le RSA. Et la dame m'a dit, il faut que je demande au papa le même courrier de pension à l'amiable. Parce que j'étais bloqué en fait, elle m'a dit qu'il fallait que j'écrive à la main. Et ça m'est tombé dessus, là, parce que j'ai été victime pendant 2 mois ; on m'a dit que c'est parce que la pension alimentaire était déclarée ! Mais pendant tout ce temps-là, on ne m'a rien demandé, et je ne me suis pas plaint, on ne m'a rien réclamé, et si j'ai un souci, moi je vais à la CAF le dire ! ».

« En mars, je vois comment le RSA, ça tombe, j'ai rien compris. C'est là que j'ai fait recours à une AS, parce que j'en avais pas besoin depuis que je suis arrivé ici, tout était planifié, ce que je paye, par prélèvement automatique, donc pas besoin d'aide. Je rencontre AS et lui dis : je comprends pas, elle a appelé la CAF, la dame lui a dit qu'elle ne comprend pas non plus à son niveau, il faut qu'elle demande à un technicien supérieur, que j'aurais un appel d'ici 2 semaines ; AS a attendu 2 semaines et après elle m'a envoyée au CG. J'y suis allé, la dame qui m'a reçu m'a dit qu'elle ne comprenait rien, elle m'a fait une note que j'ai amené à la CAF. »

D'après Mme B, son assistante sociale aurait même interpellé la caf, pour leur demander :

« Comment ils pouvaient baisser le RSA comme ça, sans avertir ! Ça tombe dessus, elle arrive pas à payer les factures, il fallait la prévenir, parce que vous n'avez pas pris la décision d'un coup, comment elle fait pour payer les factures maintenant ? »

Lorsqu'on l'interroge sur les alternatives qu'elle a pu trouver pour faire face à ces fluctuations (il n'a pas été possible de retrouver le rappel ayant permis de cibler Mme B), elle répond sans hésitation, renvoyant la question à l'enquêteur :

« Et quand vous n'avez pas eu le versement de RSA, vous avez fait comment ?

Je suis resté comme maintenant, ce qu'on me donne, avec ce que j'ai comme factures, si je faisais pas quelques heures de travail à côté, je peux dire, je serais dans une merde totale, oui. Et la fois où il y a eu un décalage ?

Comme je fais maintenant, je fais comment ? Electricité à payer, la crèche de l'enfant, la dette de la caf pour le logement (FSL 20 E), j'ai l'assurance habitation à payer, tout ça c'est obligatoire, le téléphone, (pas internet), le loyer à payer à 104 Euros, je me retrouve avec 500 E tous les mois, donc avec les 600 E qu'on me donne, je fais comment ? Il faut le lait de l'enfant, les couches, c'est automatique.

Et comment vous avez fait ? Han ! J'ai fait avec des dettes comme avant ! Nous sommes restés plus d'un an à l'hôtel avec mon enfant, on avait rien du tout ! »

Pas d'aides du conseil général ou d'un autre.. ? 150 euros 1 ou 2 fois ; mais les resto du cœur, fallait pas y aller, ça sert à rien, on vous donne un litre de lait, pour une semaine, on ne donne rien pour l'enfant, mais c'est pas de leur faute, ils donnent ce qu'ils reçoivent ; mais ça servait à rien ; c'est comme d'aller voir l'AS, elle fait rien du tout. Il fallait vivre sur les dettes, c'est comme ça. »

Si Mme B. est plus ou moins parvenue à stabiliser sa situation, en recourant à des dettes auprès de compatriotes, elle n'envisage pas de poursuivre comme cela - elle fait partie des allocataires qui souhaitent travailler davantage afin de subvenir à leurs moyens. « Rester à la maison » est, pour elle, synonyme d'échec, d'inutilité et d'ennui. Elle déplore de ne pouvoir travailler et ne comprend pas qu'on lui fasse tant de difficultés.

« Là, le vrai souci, c'est qu'on me prenne mon enfant à la crèche (il est encore dans le quartier où elle habitait, à plus d'une heure en transport en commun). Et comment je fais pour travailler ? Rester à la maison, ça ne me plaît pas. Ça ne me sert à rien de rester ici. Si vous pouvez travailler, pourquoi ne pas travailler ? Je ne comprends pas. On nous encourage pas en fait. Prenez mon enfant, moi je vais travailler ! Si je vais travailler, je sors de la CAF, j'aurai d'autres soucis, mais plus la CAF ! Je ne maîtrise même pas le coût de la crèche privée (à proximité de son appartement, dans sa zone, on ne veut pas lui donner le formulaire), je ne sais même pas si je peux m'engager. »

Entretien 4 :

Mme K. (entretien 4-3, rappels multiples) est la mère de famille albanaise de 3 enfants, dont un trisomique et un en bas âge. Elle et son mari parlent assez mal le français, mais semblent le comprendre, et paraissent plutôt à l'aise avec l'univers administratif. Ils n'ont pas de ressources propres et dépendent intégralement des prestations de la CAF : allocations familiales, RSA couple, AEEH et APL. Son mari cherche un travail comme travailleur handicapé, ayant récemment obtenu une RQTH, en raison de problèmes de dos. Ils viennent tout juste d'emménager dans un appartement, et étaient auparavant dans un « foyer de la MDPH ».

Le couple compte parmi les allocataires qui ont très bien identifié le rappel. Lors de l'entretien, nous consultons leur compte CAF, laissant apparaître un rappel de près de 1800 euros. Ils en connaissent la cause : « c'est le problème avec CAF, tous les 3 mois c'est ça, problème avec récépissé ». Rappelons-le, Mr et Mme K. ont un récépissé de titre de séjour de 3 mois ; au bout de 2 mois, la CAF demande un autre récépissé, et chaque fois, le temps de traitement génère un décalage d'un mois, avec un rappel sur l'ensemble des droits.

Lorsque l'enquêteur demande comment ils font, pendant ce temps, ils répondent :

« On mange doucement. Fils, les couches ; vous avez de l'argent de côté ? Non, tout fini, j'ai tout acheté ici ; c'est pas la CAF (le mobilier dans leur nouvel appartement).

Donc vous faites comment ? *Comme ça, on mange le pain, comme en Albanie. Oui, on mange moins, c'est normal, regarde le frigo après tu verras ; Qu'est-ce que je peux faire ? Nos enfants, ils veulent plus plus plus ; lait, couches, ma fille elle veut beaucoup de chose, je lui dis non. »*

Le versement en rappel ayant eu lieu avec un mois de décalage, ils n'ont pas eu de problèmes pour payer leurs factures. En revanche, dans le cas où le différé serait plus long, Mr ne sait pas dire comment ils feraient :

« Retard pour payer factures ? Non, cause c'est que 1 mois, si plus... On sait pas ! 250 euros la maison ; électricité, eau, gaz, tél ; pas voiture ; Assistante pour mon fils, 150 par mois, elle va venir, en plus. Rien pendant 2 mois, catastrophe »

Il rapporte ainsi un rappel important de 3 mois, l'an dernier lorsqu'il a changé de département - la CAF prenante refusait manifestement son récépissé :

« CAF ici a dit papiers pas bons. J'avais plus rien. Droits : Allocations familiales, RSA, tous. Même qu'aujourd'hui. Et après ils m'ont donné presque 4000 Euros ! (la vérification faite sur le compte laisse effectivement apparaître un rappel de 4000 Euros pour les mois de novembre à décembre 2016). 3 mois, tu manges pas. Tous les 3 mois, c'est comme ça avec la CAF. »

Sur indication de son assistante sociale, Mr K. est allé faire une demande au Conseil départemental :

« On a fait une demande ; a dit d'attendre un peu, si rien de la CAF, on vous donnera ; je suis allé à la CAF avec mon fils, pour leur dire : je fais quoi pour lui donner à manger ? De la famille, des amis ici ? Non, personne ici, personne ; on reste comme ça. »

Mr K. précisera, hors enregistrement, qu'ils ont pu obtenir à cette époque l'aide et le soutien d'associations, pour avoir des colis alimentaires et que, logés dans un foyer de la MDPH ils n'avaient dont pas à payer de loyer. Et de conclure : *« mais chaque fois, avec récépissé : il faut être très économe. »*

Des rappels qui accroissent les inégalités

Notre enquête ne visait pas à établir *la responsabilité* du rappel et les entretiens montrent que dans nombre de cas, en particulier lorsqu'ils portent sur plusieurs droits ou des situations compliquées, une quelconque responsabilité univoque serait très délicate à établir. Indépendamment des motifs ayant conduit à ces situations, l'on doit reconnaître qu'elles accentuent les situations de fragilités et accroissent les inégalités entre les allocataires. Qu'il soit compris ou non, le rappel est beaucoup plus vulnérabilisant pour les personnes démunies (de ressources, de supports sociaux et de capital culturel) que pour les autres. Les situations de Mr C. (entretien 1.2-B), exposée en début de chapitre, et de la famille K., que l'on vient d'évoquer, formalisent en un sens les deux extrémités du vécu du rappel sur le spectre social.

Comme l'ont montré les extraits de ces 4 entretiens, la situation de non-recours frictionnel (et/ou les fluctuations des montants de prestation et l'incertitude des paiements) suppose de pouvoir mobiliser des ressources : financières (épargne), sociales (réseau d'interconnaissances, familiarité avec les circuits d'aide sociale) et personnelles (capacités individuelles). Or, ces ressources sont très inégalement réparties entre les allocataires. Comme le montre l'entretien de Mr Cu (entretien 2.3), l'on peut être dans une situation sociale objectivement précaire, et savoir s'en tirer parce que l'on a les ressources, individuelles, pour le faire : nommément ici, une très bonne connaissance des aides, un esprit systématique voire procédural, et une pugnacité dans les démarches administratives. Sur ce plan, monsieur Cu. est moins « démunie » que les autres.

Dans nos entretiens, ce sont notamment les personnes étrangères qui paraissent le plus démunies : elles ont moins souvent d'épargne personnelle et, pour certaines, moins de réseau familial ou amical

sur lequel s'appuyer. Comme vu avec Mme B., mais aussi avec Mr M. en seconde partie de ce rapport, les systèmes de dons ou de prêt (tontine) entre compatriotes constituent pourtant un recours vital dans certaines situations. Mais lorsqu'il s'agit de prêts, cela signifie, en retour, endettement, donc précarisation à moyen terme compte tenu de la situation professionnelle. D'ailleurs, les emprunts faits auprès d'amis ou de membres de la famille s'inscrivent dans la même logique : le rappel conduit, dans certains cas, à faire de la dette, et prolonge la précarité des ressources.

Par ailleurs, les personnes étrangères apparaissent globalement plus démunies au regard de leur « autonomie administrative⁵⁴ » : c'est particulièrement vrai lorsqu'elles maîtrisent mal le français, et plus spécifiquement la « langue de l'administration », rendant dès l'origine quasi incompréhensible le système de droits. Contrairement à des idées reçues, et partagées par certains des allocataires rencontrés, être étranger constitue bien plutôt un désavantage dans l'accès à ses droits.

Des rappels qui rendent (encore plus) dépendants

Comme on l'a vu en introduction, la mécanique sociale des rappels se développe sur plusieurs niveaux : plus on est dépendant des prestations de la CAF et plus les situations de rappel ont un impact sur les situations de vie. Or, moins on a de supports (relationnels, matériels, financier), plus on est précaire (au sens d'un cumul de précarités), donc plus on est dépendant des prestations de la CAF et plus le rappel a un impact sur les situations de vie. Autrement dit, plus on est démuné et plus le rappel rend dépendant, en retour, de la CAF.

Le rappel n'a, en effet, pas seulement pour effet de déstabiliser plus fortement les personnes fragilisées et moins dotées : il accroît aussi leur dépendance au système de droits de la CAF.

Cette dépendance s'exprime sur plusieurs plans : financier en premier lieu. Comme nous le verrons ci-après, la CAF est perçue par nombre d'allocataires comme « une institution nourricière » ; lorsque l'essentiel ou l'intégralité de ses ressources dépend de cet organisme, les allocataires sont nécessairement dans une relation de dépendance, quasi totale à l'institution. Mais cette dépendance s'exprime aussi sur un plan psychologique et existentiel. Le fait de dépendre des prestations de la CAF conduit nombre d'allocataires à vivre suspendu aux signaux émis par la caf : courriers, paiements, réponses, etc. Ici encore, l'effet d'inégalité joue, puisque les moins démunis peuvent s'affranchir plus facilement de ce rapport de dépendance, en recourant à des aides permettant de le relâcher. Mais pour les autres, l'horizon temporel se trouve pour ainsi dire borné : toute projection dans le temps est comme suspendue au rythme, fluctuant, des ressources et notamment des paiements de la CAF.

L'incertitude dans les relations aux paiements des droits CAF génère un stress, financier d'abord, mais aussi psychique, très fort. Nous avons évoqué à plusieurs reprises les sentiments de panique exprimées par des mères de famille notamment : parvenir à continuer de payer les factures mais en achetant à manger.

Les allocataires plus faiblement dépendants aux prestations que nous avons pu rencontrer durant cette enquête, faisant face eux aussi à un différé dans le versement de leurs droits, mais sans que cela déstabilise leurs conditions d'existence ont souvent posé la question du : comment font les autres ?

⁵⁴ « Comment je suis tombé PFNAA. Une enquête sur les usagers des CAF dits « à faible niveau d'autonomie administrative », Andrea Caizzi, Armelle Quiroga, Jean-François Riondel, **Recherches et Prévisions** Volume 50 Numéro 1 pp. 129-142. 1997.

Ainsi de Mme R. et Mme L. :

« Et donc j'avais pas reçu la prime d'activité. Mais ils me l'ont remise le mois d'après. Mais du coup le mois d'après ils m'ont fait une PA moindre parce que j'avais reçu plus le mois d'avant. Prrrt (bruit de bouche). Mais bon c'est pas grave ! (Rire). J'en suis pas encore au stade où c'est vraiment nécessaire. Je plains les gens pour lesquels c'est nécessaire parce que voilà, ça doit quand même être la merde. » (Entretien 8.2-A)

« Le problème la CAF, c'est le temps de traitement, alors ils y sont pour rien, on est je sais pas combien ; mais des fois ils mettent 3 semaines/ un mois à traiter un changement de situation ; mais vous vous dites, y a des gens qui se retrouvent dans une situation de galère où y'a plus rien, ils font comment pendant 1 mois ou 2 mois ? Comment ils font ? Je comprends qu'il y en ait qui pètent des boulons à la CAF. Quand vous avez besoin de faire manger des enfants ! » (Entretien 8.3)

Durant les entretiens, certains se demandent ce qu'ils auraient fait, s'ils n'avaient pu, lors de ces épisodes de rappel ou de blocage de leur droits, s'appuyer sur leurs parents, sur un proche pour prêter ou donner de l'argent :

« Et puis bon, les amis, la famille, ils m'ont vachement aidé. Sans eux j'aurais pas pu m'en sortir ; Heureusement que j'avais mes amis ». « Je les rembourse. Je vais les rembourser. Mais petit à petit » « Mais je remercie mes amis et mes sœurs, ma sœur, parce qu'autrement prrt (bruit de bouche), j'aurais été sous les ponts. » (Entretien 5-2-A)

« Oui, tout ce que je touchais, la banque le prenait et je revenais dans l'engrenage ; et ça faisait des rejets pour tous les prélèvements ; et la banque ne voulait rien savoir, il fallait les payer ; et j'ai fait appel à mon frère, je l'ai supplié et c'est lui qui a payé. Sinon... » (Entretien 10.3)

Honte à demander et perte d'autonomie

Si les personnes ayant pu solliciter des aides familiales s'estiment généralement mieux loties que les autres, elles sont néanmoins nombreuses à avoir mal vécu ces gestes de demande, et acceptent difficilement d'avoir dû se mettre dans de *telles positions* pour compenser des différés de versement des droits qu'ils ne comprennent pas. Le geste de demander de l'aide (parents, amis) met en tension l'estime de soi et l'autonomie affichée, recherchée, et parfois durement acquise.

« Mais il est arrivé des fois où on soit vraiment très très ric rac en fin de mois et qu'on soit obligé de demander de l'argent soit à ses parents soit aux miens, parce que ben on a pas eu la même CAF que les autres mois et du coup... En dernier recours, parce que je considère que, à 23 ans, c'est mieux d'être autonome. Surtout quand ça fait 5 ans qu'on vit tout seul. Et puis j'ai un salaire. Je devrais pas avoir à demander de l'aide. Que je demande de l'aide à l'Etat ça peut me paraître normal. Mais je devrais pas avoir besoin de demander de l'aide à des gens qui eux-mêmes demandent déjà de l'aide à l'Etat en fait. C'est pas logique. Et dans mon entourage je connais pas de personnes qui ne demandent pas d'aide à l'Etat. Donc. D'façons si c'est pas eux qui m'aident c'est personne, donc voilà. » (Mme R. Entretien3.2-A)

Pour certaines, la dépendance dans laquelle les place leur situation de vie et les problèmes de gestion avec leur CAF renvoie clairement à un sentiment de honte, compte tenu de la « réduction sociale » que représente le geste de demande auprès de la CAF :

« Franchement, quand vous travaillez, et que vous retrouvez dans cette situation, franchement, c'est super réducteur, déjà, socialement. C'est réducteur : d'aller à la CAF, de faire la queue, et de dire « j'ai besoin d'aide », franchement, c'est réducteur pour quelqu'un qui a toujours travaillé. Je le vis mal, très mal. J'ai passé une sale période, où je me disais : je vais pas m'en sortir. J'aime pas en plus dépendre de tout ce système-là. La dernière fois je leur ai dit à la caf : vous croyez franchement que ça m'amuse de venir vous demander des aides, franchement ? Est-ce que ça m'amuse ? Vous vous mettez à ma place 5 minutes ? C'est

chiant de dépendre, et d'avoir à attendre la CAF, je préférerais avoir ni Apl ni rien du tout. Et payer des impôts comme les autres. Et elle m'a dit « oui, pour partir en vacances, si vous voulez, vous pouvez demander des bons vacance », je leur ai dit : mais j'ai pas besoin de vous !!

Même le secours populaire, j'y suis allé un moment parce que...et elle me rappelle, elle me dit : mais si venez, mais franchement, même si c'est des rendez-vous toutes les 20 minutes et qu'on croise personne, moi ça me gêne, ça me gêne réellement, d'aller au secours populaire, je suis désolé, mais c'est réducteur. Et ça, les gens ne le comprennent pas. » (Mme L. Entretien 8.3)

Le cas de Mme Lo. montre bien l'aspect différencié et simultané des dynamiques de non recours : en non recours frictionnel par sa situation de rappel, elle a parallèlement refusé l'offre de bons vacances, et ne veut pas recourir au Secours populaire. Par quoi l'on voit que le non recours par non demande peut être « sélectif », et que l'on peut être en recours à certains droits (AF, AL), tout en étant en non recours frictionnel et par non demande à d'autres. Précisons que le fait que la « honte à demander » ressorte ici chez des personnes en capacité de demander de l'aide ne signifie pas qu'elle serait absente chez des personnes dépourvues de ces capacités.

Sortir de la dépendance, gagner (de) l'autonomie

Pour ceux qui travaillent déjà, de manière partielle ou intermittente, ou qui sont en capacité de travailler, le travail représente moyen le plus direct pour diminuer la dépendance envers l'institution et prendre son autonomie.

Ainsi de Mr T. (entretien 11.1-A), dont on a pu voir qu'il voulait absolument comprendre pourquoi la CAF lui retirait de l'argent, mais qui attend surtout de pouvoir trouver du travail :

« Qu'est-ce qu'on va dire ? C'est bien de nous aider (pause). Ils nous aident à payer les mois quand on travaille pas. L'APL, les allocations familiales des enfants. La CAF c'est bien. C'est bien. Des moments on travaille, le chômage des fois, c'est bien, des fois c'est pas bien. Tant qu'il y a du travail, ça va. Nous on cherche le travail. Si on travaille, ça va. Tout ce qui compte, le travail. Travailler, on va avoir tout. Les droits, tout, tout. Si on perd le travail, on va perdre tout, tout. Même le RSA, 400, 500 euros, qu'est-ce qu'il va faire avec quatre cinq personnes? » (Entretien 11.1-A)

Mr M. (entretien 12.3), qui a vécu un rappel sur son RSA en raison du temps d'obtention de l'un de ses titres de séjour, précise quant à lui qu'il va bientôt « *sortir et arrêter la CAF* », faisant référence ici au RSA, et comme si l'allocation logement, qu'il perçoit et continue depuis plus de 3 ans, ne faisait pas partie des prestations de la CAF ; il ajoute d'ailleurs qu'il connaissait la CAF mais pas « *pour les autres aides* » (que l'APL), qu'avant il ne s'occupait pas de ça :

« Je suis allocataire depuis 6 mois, mais je vais sortir, arrêter là, j'ai une promesse d'embauche pour le mois d'aout ».

Mme D. (entretien 4.1-a), qui a eu un rappel RSA et PPA important (2800 euros), et conjointement un trop perçu de plus de 600 euros qu'elle continue à « *rembourser* » mensuellement, conclue de même son entretien sur la nécessité de ne pas dépendre des aides de la CAF. Elle affirme ainsi que c'est une « *bonne aide* » mais qu'« *il ne faut pas se baser sur ça* » pour vivre. Elle répète : « *il ne faut pas vivre de la CAF, il ne faut pas dépendre de la CAF* », sinon on peut « *se retrouver dans de beau drap* » comme elle actuellement : « *Il ne faut pas rester les bras croisés, maintenant que je l'ai plus (le RSA), je le sens bien* ». Selon elle, les droits de la CAF « *ça arrondit les fins de mois* ». Vivant pour l'instant avec ce que gagne son mari, qui travaille en intérim, elle estime d'ailleurs que cette situation l'active dans sa recherche de travail, mais que c'est « *difficile de trouver* ».

Comme nous l'avons vu, Mme B. (entretien 3.3) qui se débat avec la CAF (son dossier a été jugé incompréhensible par son assistance sociale), aimerait pouvoir mettre son enfant à la crèche et travailler davantage – ce qui est manifestement possible dans son association. Elle apparaît découragée par les complications administratives (après un parcours de vie particulièrement difficile) qu'elle perçoit comme des obstacles à son accès à une vie « normale » : de manière symptomatique, elle demande à avoir d'autres soucis, à changer de soucis, afin d'avoir en quelque sorte des soucis « normaux » :

« Rester à la maison, ça ne me plait pas ! Ça ne me sert à rien de rester ici. Si vous pouvez travailler, pourquoi ne pas travailler ? Je ne comprends pas. On nous encourage pas en fait. Prenez mon enfant, moi je vais travailler ! Si je vais travailler, je sors de la CAF, j'aurai d'autres soucis, mais plus la CAF ! » (Entretien 3.3)

Elle ne comprend d'ailleurs pas pourquoi la CAF ne l'aide pas pour s'en sortir, en retranchant de son RSA le peu d'heures qu'elle travaille. Malgré les explications succinctes apportées par l'enquêteur (notion de pourcentage par rapport aux ressources), elle demeure sceptique et continue de penser que les sommes gagnées sont totalement retranchées du montant du RSA. Elle s'appuie pour cela sur le fait que, depuis qu'elle travaille, elle n'a jamais le même montant de RSA, et que cela ne correspond pas à ses heures de travail. Elle estime par conséquent que les aides sont désincitatives :

« C'est ce qui est un peu curieux, on n'encourage pas les gens à travailler. Si on a un peu de sous, parce qu'on a travaillé, on enlève sur le RSA. Depuis que je travaille, je n'ai pas eu le montant que j'ai eu en 2016. La France nous aide, mais de manière désordonnée. »

3.3. Le rapport global à la CAF : entre reconnaissance de l'aide et critiques des fonctionnements

Comme nous l'avons pointé à plusieurs reprises, il n'est pas possible de saisir le vécu du rappel de droit, sans le considérer dans le cadre plus global de la relation à la CAF. Sur ce plan, les propos des allocataires sont en même temps globalement congruents et fortement différenciés : congruents sur l'importance de l'aide apportée par la CAF ; différenciés quant à leur ressenti des relations avec l'organisme.

Les éléments rapportés ici le sont dans la logique signalée en introduction de cette partie : il s'agit de rendre compte des déterminants entrant en jeu dans le vécu du rappel. Nous ne rapportons ici que les aspects qui nous ont paru les plus significatifs : de fait, chaque entretien aurait pu être mobilisé sur la perception globale de la CAF.

Une image de la CAF globalement positive, surtout pour ceux qui en dépendent

Globalement, les allocataires rencontrés ont une image positive des droits versés par les CAF, et du système de protection sociale qui les fonde ; pour la quasi-totalité des allocataires, la CAF est en effet une institution qui « aide les gens ». Nombreux sont reconnaissants envers la CAF, sans lesquels ils admettent qu'ils seraient en mauvaise posture, ou dans une situation encore plus délicate ; cette reconnaissance augmente d'ailleurs généralement à proportion de leur dépendance aux droits. Ainsi de Mme T. (entretien 2.1-A) qui à la question de ce que représentait la CAF pour elle, répond simplement :

« Tout. Si j'avais pas une aide de la CAF c'est difficile comme j'ai six enfants, j'ai ma belle-fille, j'ai une petite-fille. On est beaucoup. Ça fait 10, je sais pas combien. On est dix. Et on trouve pas beaucoup de travail. Moi comme j'ai des problèmes de santé c'est difficile. J'avais toujours des enfants, des petits qu'il fallait que je les garde. C'était difficile. Mon mari quand il a trouvé du travail, il a travaillé, depuis le début, depuis qu'on est en France. Chaque fois. Parce qu'avant on avait pas le droit d'allocations. Pendant 6 ans, 7 ans on n'avait rien. »

De même pour Mr S. (entretien 7.1-A) :

« Tout. Enfin, c'est un revenu assuré. Si j'ai pas mon AAH, je peux pas travailler ».

Les allocataires venant d'un pays étranger sont généralement d'autant plus reconnaissants que de telles aides n'existent pas dans leur pays d'origine (Cf infra Mr L. -entretien 7.2- A, ou encore Mme K. -entretien 3.2-B).

Derrière cette image globalement positive, l'on trouve néanmoins un certain nombre de dimensions critiques, venant nuancer la reconnaissance unanime de l'importance des CAF pour les allocataires. Le montant des prestations est souvent discuté. Ainsi Mr C. qui est très reconnaissant de la CAF mais estime que le montant des prestations est tout juste suffisant pour vivre :

« Ce qui est bien aussi c'est que la CAF aide beaucoup. Je m'en rends compte. Je touche quand même 470 euros. Ils me donnent quand même 250, presque 250 d'allocations logement. C'est super. Y aurait pas ça et ben... Je sais pas si vous comprenez ce que je veux dire ? C'est bien. Mais par moment je trouve que c'est pas assez. C'est un peu normal que je trouve que c'est pas assez. Parce qu'on peut pas vivre avec 470 euros. Même si j'ai 200 euros, 250 euros d'allocation quoi. Mais bon je suis quand même content de la CAF que j'ai, d'avoir ça. » (Entretien 5.2-A)

La mise en cause du système plus que des agent(e)s

La reconnaissance globale de l'aide apportée par la CAF n'empêche pas d'adresser certaines critiques, mais elles portent bien souvent davantage sur le système ou l'organisation que sur les agents eux-mêmes.

Ainsi Mme R., dont on a pu voir qu'elle était particulièrement critique envers le calcul des droits, évoque des agents CAF « disponibles » et fait porter le problème davantage sur le système que sur les personnels :

« On a eu la chance – vous pouvez le noter ça – la plupart du temps, les gens que vous avez au téléphone sont vraiment désireux de vous aider. Y essayent quoi. Mais s'ils étaient formés à l'informatique ça serait bien quand même. On sent qu'ils essayent. Mais ce serait bien que... Mais j'ai jamais eu de problèmes avec qui que ce soit que j'ai appelé à la CAF. J'y suis même allée deux ou trois fois, j'ai toujours été bien traitée, bien accueillie. Je veux dire, la plupart du temps c'est des femmes, elles sont pas agressives. Elles sont pas désagréables. Elles essaient de faire de leur mieux. Et on sent bien que c'est pas elle qui peuvent pas. C'est vraiment l'organisme qui a un problème là- bas dans son fonctionnement. » (Entretien 8.2-A)

En revanche et comme nous l'avons déjà noté, nombre d'allocataires déplorent de ne jamais recevoir « la même réponse » de la part des agents de l'institution.

Des réponses hétérogènes, voire contradictoires

Ainsi, lorsque l'enquêteur évoque auprès de Mme B., la possibilité d'aller rencontrer une assistante sociale de la CAF pour faire le clair sur son dossier si compliqué, elle rejette la proposition en se basant sur ses interactions précédentes :

« Non, je vais pas le faire. La dernière fois que je suis allée, parce que j'avais des soucis, j'ai demandé à rencontrer une personne et on ne m'a pas permis. Je suis fatiguée de défiler à la CAF. Une me dit ça, une autre me dit ça. Je sais pas pourquoi je vais aller défiler là-bas. Pour quelles retombées ? Parce que, vous vous présentez devant 2 personnes, c'est comme si elles ne faisaient pas le même travail, vous comprenez ? Je sais pas si c'est selon l'humeur, je ne sais pas, je vous dis, mon dossier a dépassé mon AS. Or, elle, quand elle appelle, on la prend directement. Mais on lui explique pas toujours les choses pareil ! » (Entretien 3.3)

Mme Bou. fait le même constat, à propos d'un dossier pourtant moins compliqué bien que particulièrement incongru (voir vignette 2):

« Non, j'ai pas une image très positive, c'est sûr. Quand je les ai, je prie pour que quelqu'un puisse me répondre parce que quand on les appelle, il y en a une qui nous dit ça, « envoyez les quittances », l'autre qui dit « non non, il faut juste nous envoyer ça », en fait ils sont jamais d'accord entre eux. Du coup je sais jamais, et je dis : mais votre collègue elle m'a dit, et on me répond : « ah mais non, faites ce que je vous dis », et au final je finis par envoyer 10 milliards de papiers, et ça c'est... On sait jamais ce que la personne va nous dire. Est-ce qu'elle va nous dire la vérité, ou juste d'envoyer un truc parce qu'elle sait pas trop ? Des fois, on a l'impression qu'ils sont aussi perdus que moi, ils savent pas. En plus, je travaille, mais je suis encore à la CAF étudiant. Je sais pas pourquoi. Et ils savent que je travaille. Mais bon tant mieux y'a moins d'attente (à la caf pour étudiants). Je cherche même pas à comprendre. » (Entretien 9-3)

Ce type d'incohérences dans les réponses faites par les agents de la CAF aux allocataires sont récurrentes et « quasi proverbiales » dans le discours des allocataires. Mme C. (entretien 3.1-A) évoque ainsi à plusieurs reprises les problèmes de communication avec la CAF, dus notamment au fait qu'il y ait régulièrement des incohérences dans les informations données par les agents, ce qui crée chez elle un sentiment d'incompréhension et des situations problématiques dans l'accès aux droits :

« Parce que des fois on a quelqu'un il nous dit ça, et des fois on a quelqu'un il nous dit ça. Je veux bien. Mais si la personne elle suit notre dossier, elle le suit du début à la fin. » (Entretien 3.1-A)

Elle prend notamment l'exemple d'un trop perçu sur l'allocation de rentrée scolaire, dont la CAF serait selon elle responsable :

« Parce que j'avais eu sur internet j'avais eu un papier, quoi un mot me disant « n'oubliez pas de faire votre rentrée scolaire. J'ai fait le papier, j'ai tout renvoyé. » Donc ils me disent : oui après calcul vous avez le droit à la rentrée scolaire ». Donc on est bien d'accord c'est bien eux qui ont fait le calcul. « Vous avez le droit à la rentrée scolaire ». Quelques mois après je reçois un papier me disant « vous avez pas le droit à la rentrée scolaire. Vous devez rembourser telle somme ». Faites le calcul comme il faut ! ».

Elle fait également partie des allocataires qui identifient un problème de « coordination », et déplore que les dossiers ne soient pas suivis par le même agent, afin de limiter la déperdition d'informations et les messages contradictoires, cela d'autant plus que la CAF perd, de son point de vue, régulièrement les papiers :

« C'est ce que je disais : coordination. Y a quelqu'un qui a eu le papier, qui a pas fait au collègue l'information. Donc en fait c'était pas noté. Donc la personne a pas fait ce qu'elle avait à faire. Moi quand j'y suis allé j'ai dit « vous voulez quoi ? Vous voulez le cercueil ? Vous voulez quoi ? » J'ai dit : « Moi je rembourse rien. C'est de votre faute. C'est vous qui faites les calculs, c'est vous qui faites l'erreur, c'est pas moi. Moi je vous ai donné le papier. Après c'est à vous d'assumer. » Du coup ils m'ont rien demandé de rembourser puisque l'erreur elle venait d'eux. »
« C'est facile de dire : moi je l'ai pas eu le papier. C'est elle. Ah ben non c'est elle, ah ben non c'est elle. » En fait on sait pas où il est le papier parce qu'ils l'ont perdu. Alors que bon, si on a une personne, qu'elle nous suit du début à la fin. Prenez un dossier, gardez le dossier. Sinon faites-le pas. »

Néanmoins, à l'instar de ce que nous avons pu dire ci-avant, Mme C. se montre finalement compréhensive à l'égard de l'institution, dont elle imagine les difficultés de gestion des dossiers du fait de la charge de travail des agents :

« Je sais que c'est pas évident, ils ont plein de monde, plein de monde, plein de trucs à gérer. C'est un organisme. Ils font ce qu'ils peuvent aussi. En même temps ils ont pas que nous, ils ont plein de familles. Ils ont plein de monde, ils ont plein de calcul à faire. »

L'impression, pour certains, de problèmes de connaissance de la législation chez les agents

Mme B. connaît bien ses droits. Allocataire depuis plus de 20 ans, elle perçoit des allocations familiales, l'allocation logement et l'AAH. Travaillant à temps plein, elle lit régulièrement un magazine spécialisé sur les droits sociaux : elle a parcouru un dossier consacré à la PPA, dans le détail, et formule, suite à cela, une demande à sa CAF ; celle-ci est d'abord refusée, puis acceptée après qu'elle ait insisté. Cette situation a généré un rappel important :

« La PPA a été mise en place à partir du 1^{er} janvier 2016, donc j'avais signalé à la CAF que je travaillais et on m'avait dit que non. Ils m'ont dit « non, non vous n'avez pas droit ». Donc j'ai rien dit et au bout de , au mois d'avril, j'ai vu sur Facebook, sur un magazine qui appartient au Crédit Agricole « dossier familial », où ils disaient que les personnes handicapées avaient le droit également à la PPA. Donc je me suis dit, j'ai pas insisté au début, parce que je pensais comme j'ai l'AAH, pas la PPA ; mais comme j'ai bien relu les textes, j'ai vu que ça concernait les personnes qui travaillaient, donc rien à voir avec l'AAH, donc j'ai relancé la CAF. En avril 2016. Au début ils m'ont dit : non vous n'avez pas le droit. Et je leur ai dit « si si » et je leur ai sorti la loi, un texte, que j'ai joint à mon mail. Et l'ai renvoyé, que je travaillais depuis 2015. Oui, je cherche toujours mes droits, c'est normal.

Et qu'ont-ils répondu ? Ils ont fait une recherche et ils ont vu que j'avais droit donc m'ont donné les arriérés depuis le 1^{er} janvier, en septembre 2016. » (Entretien 11.3)

Mme P. (entretien 4.2-B) est roumaine, mère d'une enfant française, née en France. Assumant seule sa fonction parentale, elle est très volontaire et alterne gestion des dossiers administratifs, problèmes de garde d'enfant et travail à temps partiel (afin de pouvoir s'occuper de sa fille). Elle perçoit les APL et a eu beaucoup de problèmes dans la gestion de son RSA. Elle déplore, elle aussi, des réponses différentes, voire contradictoires quant au montant de son RSA et compte parmi les allocataires qui ne comprennent pas que les demandes de la CAF, en matière de pièce justificative, ne soient pas plus précises sur les documents à fournir. Selon elle, les agents des CAF « ne connaissent pas les droits » (en matière de droits des étrangers dans son cas). Elle trouve d'ailleurs qu'être « étrangère en France, c'est pas facile », et prépare son projet de déménagement pour l'Allemagne.

« Oui, c'était la pièce de.., mais ils ne l'ont jamais demandé, c'est moi qui dois appeler pour savoir ce qu'ils me demandent. Les personnes qui travaillent à la CAF ne connaissent pas bien les droits. Je sais pas s'ils enregistrent quand on appelle, parce que plusieurs fois, des dames m'ont dit que j'avais pas droit, comme j'étais étrangère, à certains droits ; alors que si. Donc elles ont pas le droit de dire ça, déjà et j'ai une fille française et je peux pas quitter la France. Donc moi qu'est ce que je dois faire ? Pour le titre de séjour, je suis allée à la Préfecture, et la dame m'a dit qu'il n'y avait pas besoin (de ce document), et de le dire à la CAF. Mon avocat m'a confirmé.

D'habitude, j'appelle la CAF, ça va plus vite ; la dame au téléphone ne m'a pas dit ça ; j'ai rappelé, beaucoup de fois je rappelle, et une dame m'a dit qu'il fallait une pièce d'identité, mais ils disent pas ce qu'ils veulent : « madame P, pour continuer d'avoir vos droits, vous devez nous fournir la Pièce d'identité », ils disent pas ça. Pôle Emploi le fait, toutes les autres le font ; la CAF non : ils enlèvent le droit, nous on va voir pourquoi il n'y a pas le droit, quand on a de la chance on a la réponse, mais c'est pas sûr, de savoir ce qu'ils veulent vraiment, et puis ils disent après, beaucoup de temps après, il fallait nous fournir la pièce d'identité, avant ; mais comment je fais pour savoir qu'il faut la pièce d'identité s'ils ne le disent pas ?! C'est ça la CAF.

Une demande d'empathie et d'humanité

On trouve, à plusieurs reprises, dans les entretiens, des récits d'interactions douloureuses, voire violentes pour les allocataires, vivant mal ce qu'ils jugent être un manque de considération et de compréhension de leurs situations de vie de la part des agents ou du système de la CAF.

L'entretien de Mme C. (entretien 9.2-A) est à cet égard particulièrement riche et propose une réflexion très articulée sur les relations entre CAF et allocataires, sur le plan des modes de communication, de l'humanité des interactions, et du manque de prise en compte de l'impact des actions de la CAF sur la vie des allocataires qui en dépendent.

En raison du décret du 1^{er} juillet 2016, Mme C a perdu ses APL. Elle avait fait le choix d'avoir un appartement dans lequel elle se sentait bien, même s'il était élevé pour ses ressources, quitte à empiéter sur d'autres postes de dépense. Davantage que le bienfondé de cette évolution législative, c'est plus spécifiquement le mode de faire de la CAF pour annoncer et mettre fin à ce droit qui provoque chez elle un sentiment d'injustice⁵⁵ :

« Quand en fait j'ai reçu ce charmant courrier de la CAF qui m'informait qu'un décret était passé au 1^{er} juillet ; et que du coup au 1^{er} juillet je ne touchais plus d'APL et que j'ai reçu le courrier le 7 juillet cachet de la poste. J'étais quand même frappé de voir qu'on coupait des APL à des gens qui vivent en dessous du seuil de pauvreté sans aucun préavis ».

L'absence de préavis pour la prévenir de l'arrêt de l'APL et la soudaineté de la rupture de droit représentent pour elle une violence institutionnelle incompréhensible, évoquant une réaction réflexe de violence radicale en retour :

« Et on m'informe de ça par courrier. C'est inhumain en fait. Sur le coup on a envie d'aller poser une bombe dans la CAF en fait. On se dit, y se rendent pas compte que..moi ça a changé ma vie ! »

Le mode de communication adopté renvoie pour Mme C., comme pour d'autres allocataires dont nous avons parlé, à un sentiment de déshumanisation des rapports sociaux : un manque de compréhension de la situation des allocataires, un manque d'empathie à l'égard de leur situation de vie, comme si les CAF ne se rendaient pas compte de l'impact de leurs actions, et en particulier de leur manière de communiquer, sur le vécu des allocataires concernés :

« Je comprends le motif. Mais y a un manque de communication et de démarches humaines, d'empathie, enfin je sais pas, qui est vraiment flagrant. Et même si je suis pas d'accord avec leur motif, je peux le comprendre. Mais là où je suis pas d'accord c'est la manière dont ils font les choses. On peut pas prévenir quelqu'un le 7 juillet qu'il a un trou de 250 euros à partir du 1^{er} juillet. Quand on vit en dessous du seuil de pauvreté, 250 euros c'est juste énorme quoi. Du jour au lendemain, c'est juste énorme. »

C'est cette femme qui fait émerger l'idée que globalement, recourir aux allocations de la CAF, c'est être confronté à une « précarité constante » et une « insécurité totale » (cf. partie 2). Ce sentiment d'insécurité serait, selon elle, dû à un calcul des droits aléatoire, à des changements législatifs mal voire pas annoncés, ou à l'absence de préavis quand il y a un changement de situation ou l'arrêt d'un droit :

« On a l'impression qu'en fait pour les calculs de droit et cetera ils prennent les situations de ce qui les arrange. Des fois ils prennent la situation actuelles, des fois ils prennent la situation d'il y a un ou deux. On comprend jamais trop pourquoi. Des fois ça change. Y a plein de... »

« Et quand il y a une modification de situation de versement y a pas préavis. Et on est pas informé en temps réel, on est informé que après coup. Et des fois plusieurs semaines après. »

⁵⁵ Le sentiment d'injustice porte ici tant sur le fond, que sur la forme : sentiment d'injustice dit procédural.

Ce sentiment de « précarité constante » fait qu'elle ne veut plus dépendre de la CAF :

« Eh ben, eh ben, eh ben, je mange pas forcément à ma faim. Je fais. J'ai zéro activité. Je ne m'octroie aucun plaisir, aucune activité parallèle. Là je suis du coup en création d'entreprise, là depuis début 2017. Je lance une activité qui a un très haut potentiel. J'ai été sélectionnée à des concours, j'ai obtenu aussi des subventions. Mais cet argent est dédié exclusivement à l'entreprise et à son activité. Donc je place tous mes efforts et tous mes espoirs pour être indépendante de l'Etat, c'est-à-dire de Pôle emploi et de la CAF. Je fais tout mon possible pour vraiment plus jamais avoir à dépendre d'eux pour au moins, et puis pour après retrouver une stabilité financière et une stabilité de vie. »

Parallèlement à ces éléments très critiques, Mme C. insiste (notamment auprès de ses collègues et de ses amis, qui ont tous/tes eu recours à la CAF) sur le fait que ce n'est pas la responsabilité du personnels de la CAF qui est en jeu. Selon elle, « ils font vraiment de leur mieux ». A l'endroit des agents, elle accorde le même esprit de compréhension et d'empathie qu'elle attendrait de la part de la CAF. Elle dit se sentir considérée par les personnes qui la reçoivent à la CAF ; avoir de « bonnes relations avec les personnes rencontrées à la CAF en rendez-vous⁵⁶ » :

« Bon, y a beaucoup de négatif sur la CAF. Après moi j'accorde beaucoup d'importance à, à signaler que leur personnel ils font vraiment de leur mieux. Bon parfois, les gens qui bossent à la CAF, la plupart de mes collègues ils le savent pas forcément, c'est pas forcément des gens qui travaillent depuis longtemps à la CAF, qui sont bien formés au fonctionnement de la CAF. Et en fait, des fois c'est des gens qui (réfléchit) ont pas de réponses à nos questions. Du coup on les traite d'incompétents et cetera. Mais en fait c'est pas qu'ils sont incompétents, c'est juste qu'on les a mal formé. Du coup j'attache une grande importance quand j'ai des rendez-vous à la CAF à – comment dire ? – à considérer la personne que j'ai en face de moi comme quelqu'un qui essaie de faire au mieux avec les informations dont il dispose pour m'aider. Et du coup j'ai toujours eu de bonnes relations avec les personnes que j'ai rencontré à la CAF en rendez-vous. Et aussi – comment dire ? – j'ai beaucoup de respect pour l'empathie que ces personnes ont à l'égard des situations. J'ai perçu que les personnes que j'avais en face de moi, les chargés de dossier de la CAF - présentaient beaucoup d'empathie pour moi par rapport à ma situation, même s'ils étaient pas dans la mesure de pouvoir m'aider. »

Elle met par conséquent un point d'honneur à distinguer le système, qu'elle critique, des agents, et à adopter elle-même un comportement compréhensif à l'égard des agents, à « faire un effort » dans ses contacts avec eux :

« Et même si je considère qu'il y a un problème dans le système j'essaye vraiment de désolidariser l'organisme, la CAF en tant qu'institution, et les gens qui y travaillent, et mes interlocuteurs. Et ça je le répète beaucoup auprès de mes amis pour qu'ils fassent aussi l'effort de faire la séparation. »

⁵⁶ L'accueil semble très différent au téléphone : « Par contre au téléphone ils sont insupportables. Ils sont très expéditifs, peu d'empathie. En fait je pense que derrière l'anonymat du téléphone, je pense qu'ils essayent de se protéger. Et puis ils doivent tellement avoir de gens au téléphone toute la journée que pour eux aussi ça doit être très difficile à gérer. Mais du coup la communication est plus difficile parce qu'on sent qu'il y a pas forcément d'investissement de la part de l'interlocuteur. »

Conclusion

« Réalité » des rappels

Les résultats obtenus au travers des traitements statistiques effectués dans les CAF apportent des éléments robustes pour décrire la « réalité » du phénomène de non recours frictionnel. Rappelons, en premier lieu, que ces résultats sont globalement homogènes entre les 3 caisses. Nous pouvons ensuite noter que :

- ✓ Les rappels concernent un nombre important d'allocataires, environ 30 % pour chaque CAF sur la période prise en compte, pour un montant moyen de paiement par allocataire allant de 635 à 682 euros (en fonction des caisses) ;
- ✓ Près des deux tiers des allocataires a eu 1 rappel sur la période d'enquête (6 mois) : 20% environ en ont eu 2 et près de 12% de ces allocataires a eu au moins 3 rappels. Cela signifie, selon les caisses, de 3 500 à 11 000 allocataires ayant eu au moins 3 rappels sur une période de 6 mois (hors période d'échanges dus aux demandes de pièces du début d'année civile);
- ✓ Certaines prestations sont davantage concernées (et ce pour toutes les CAF) : la PPA, le RSA et les Allocations logement en particulier, avec des effectifs particulièrement importants sur les minima sociaux : de 25 à 30% pour la PPA, de 16 à 19% pour le RSA socle ;
- ✓ Les montants des rappels avec récupération se situent, partout, aux alentours de 13-14% du montant des rappels, et sont significativement plus élevés que les pourcentages de compensation. Si nous n'avons pu expliquer ce différentiel, ces chiffres constituent néanmoins un indicateur sensible de la part de dossiers potentiellement *problématiques*, parce que marqués par une succession d'indus et de rappels ;
- ✓ Signalons enfin que, dans toutes les CAF, près de 30% des rappels ont une antériorité égale ou supérieure à 4 mois : ce qui signifie que les périodes de non-recours frictionnel traversées par les allocataires peuvent être longues.

L'ensemble de ces résultats atteste, si besoin était, que le phénomène de non recours frictionnel n'est en rien anecdotique ou résiduel. Si on les envisage en termes d'effectifs, ce sont plusieurs milliers d'allocataires qui, sur une période de 6 mois, ont vécu des mouvements importants sur leurs droits, répétés et souvent élevés en termes de montant. Or, comme nous l'avons vu, ce sont le plus souvent les plus précaires (financièrement, et en termes de stabilité des conditions de vie) qui sont le plus touchés par ces rappels.

Pour autant, si cette étude permet de « donner à voir » les rappels pour 3 CAF, de leur donner une « réalité », elle permet aussi de prendre conscience que la production de cette « réalité » ne va pas de soi. Les systèmes d'information des CAF ne sont en effet pas préparés pour cela. Aucune information ne permet de dire d'emblée : « ces allocataires ont eu un ou plusieurs rappels ». Une telle information pourrait en l'occurrence être utile, dans la mesure où cette étude montre que, comme d'autres expériences vécues concernant les prestations CAF, le non-recours frictionnel, matérialisé *a posteriori* par un paiement en rappel, n'est pas sans incidence sur la relation des allocataires à leur CAF et peut participer à modeler des profils d'allocataires. Notre objectif était bien de plonger dans une forme de non-recours particulière, le non-recours frictionnel, en entrant par la porte des rappels. Si l'exercice pouvait sembler évident, il s'est *in fine* avéré d'une complexité technique assez redoutable.

Nous avons ainsi prévu d'estimer les impacts différenciés des rappels de droits sur les allocataires, en se dotant d'indicateurs (nous avons parlé de gradients d'intensité du non recours), espérant ainsi

objectiver le potentiel de déstabilisation des rappels selon la situation de vie, les ressources, et le montant des rappels. Si la mécanique sociologique du non recours frictionnel, abordée à partir des rappels de droits, a clairement été identifiée, il a été en revanche difficile, dans le périmètre de cette enquête, de parvenir à un tel degré de précision lors de l'exploitation statistique. Les travaux menés avec les 3 CAF montrent cependant que l'on ne manque pas de moyens pour effectuer un travail plus fin d'analyse statistique, qui permettrait de repérer des allocataires davantage exposés, non seulement *au* non recours frictionnel, mais aussi *par* le non recours frictionnel. Les cibles construites aux fins de recrutement des allocataires pour l'enquête qualitative constituent, de ce point de vue, de bons indicateurs : rapport au quotient familial, taux de rappels multiples élevé, ou encore rapport entre montant des rappels et taux de dépendance à la CAF (ménages dépendants CAF), permettraient de produire des données précises et objectivées sur l'ensemble de ces aspects, en donnant à voir les effets différenciés des rappels de droits sur les allocataires (pourcentage d'allocataires concernés par des rappels, avec un impact important sur conditions de vie, selon que les prestations constituent tout ou partie des ressources, etc.).

Par ailleurs, comme nous l'avons signalé dans le rapport intermédiaire, il nous paraîtrait particulièrement important de pouvoir évaluer plus précisément le *poids des rappels au sein de chaque prestation*. Comme certains résultats le laissent penser, le poids et, par conséquent, la récurrence des rappels sur certaines prestations (indépendamment de leur poids dans le montant total de prestations versées) viennent apporter des éléments nouveaux sur la physionomie des droits concernés par les rappels, et pourraient éventuellement faire ressortir des écarts entre caisses. De notre point de vue, cela peut constituer une direction de travail pertinente dans un contexte de déploiement du *datamining* : non seulement afin de mettre en évidence des sources de non-recours, mais aussi en amenant à porter le regard sur les prestations elles-mêmes (et sur certaines dimensions de leur fonctionnement, par exemple partenariales), davantage productrices de non recours frictionnel, et qui, à première vue, pourraient sembler peu concernées par la question des rappels.

Effets et conséquences des rappels

Effets du non-recours frictionnel et ressources pour faire face à cette situation

Comment l'ont montré les analyses qualitatives, les effets du non-recours frictionnel sont toujours à mettre en lien avec les ressources (de différente nature) dont les allocataires disposent pour y faire face. S'il est avéré que le rappel de droits a un impact différencié sur le vécu des allocataires, cette étude a pu montrer que ses conséquences suivaient une gradation, sociologiquement établie, allant de la déstabilisation à l'insécurisation, voire à la précarisation.

De fait, en situation de non recours frictionnel, les allocataires font, pour le dire trivialement, « comme ils peuvent » : selon leurs capacités, leurs supports, leurs ressources et leurs compétences. Comme nous l'avons vu, ces diverses ressources sont inégalement réparties : un allocataire socialement bien inséré, disposant d'une famille ou d'un réseau social ayant des capacités d'aide, des capacités de compréhension (notamment linguistiques) des démarches administratives, est aussi celui dont le vécu du rappel est potentiellement le moins déstabilisant⁵⁷ - certains ne s'en rendent d'ailleurs pas compte. De ce point de vue, la mécanique des rappels joue dans le sens d'un accroissement des inégalités sociales.

⁵⁷ Cette mécanique n'est pas sans rappeler « l'effet Mathieu » décrit par Julien Damon, ou encore la thèse de Nicolas Duvoux sur le RMI, ainsi que toutes les études mettant en avant les effets de sélection des plus dotés dans les dispositifs sociaux d'insertion, d'accès à l'hébergement, etc. A la différence près, ici, que ce sont moins les agents, que le système lui-même qui semble principalement à l'origine de ce mécanisme.

L'inégale distribution des ressources entraîne une inégale distribution de l'impact du non-recours frictionnel (plus on est démunis, plus on est affecté par le rappel), et un accroissement de la dépendance : plus on est précaire, en termes d'absence de ressources et de supports, plus cette déstabilisation est profonde, avec une tendance à la *chronicisation* qui accentue en retour la précarité des allocataires concernés, et les rend encore davantage dépendant de la CAF - de ses aides et de ses actions. Or, à la base, plus les situations de vie sont changeantes, précaires, incertaines - supposant de plus nombreuses déclarations de changement de situation, une éligibilité à des minima sociaux impliquant une déclaration trimestrielle de ressources, et corrélativement des calculs des droits - plus les risques de rappel sont élevés, et plus le rappel a des effets déstabilisateurs, renforçant, de manière circulaire la probabilité du non recours frictionnel...

C'est pourquoi l'on a pu parler, dans cette étude, d'une *triple mécanique de précarisation* à l'œuvre dans le non recours frictionnel, et évoquer l'épreuve du rappel comme une épreuve de la dépendance : les rappels affectent davantage les plus dépendants, i.e. les moins en capacité de ne pas dépendre d'une anomalie dans le versement des droits, et les déstabilisent davantage, les rendent mécaniquement encore plus dépendants.

Ainsi, alors que la perception de prestations des CAF est considérée, par beaucoup, comme un élément stabilisateur des situations de vie, le non-recours frictionnel (comme l'ensemble des événements qui génèrent de l'incertitude dans la réception des prestations) est, à l'inverse, ressenti comme un facteur important de déstabilisation.

Coût de l'accès et/ ou du maintien dans ses droits

Face au non recours frictionnel, les allocataires rencontrés adoptent plusieurs attitudes : utilisation/activation des ressources à leur disposition (épargne, connaissances) et/ ou mise en place d'un régime de restrictions et/ou attente d'un retour à la normal. Pour la majorité d'entre eux, dès lors qu'ils essaient de résoudre le problème et ne se replient pas dans une position attentiste voire fataliste, la démarche en vue de la clarification du problème se fait au prix d'une dépense d'énergie, parfois physique (déplacements pour régler le problème, obtenir les pièces justificatives, les apporter, etc.), mais surtout psychique. Les difficultés pour *accéder à* ou *maintenir* ses droits, i.e. ne pas être en non recours, produisent des sentiments mêlés d'agacement et de colère, menant au découragement, à l'abattement voire à l'abandon. Un sentiment d'injustice est souvent ressenti.

Ces difficultés et complications paraissent souvent d'autant plus incompréhensibles qu'elles viennent percuter une image globalement positive d'une « institution nourricière », faite pour aider et dont il est reconnu, par la plupart des allocataires, qu'elle aide réellement. Faisant, en outre, des efforts pour suivre et répondre aux demandes de la CAF, les allocataires ne comprennent pas lorsqu'il y a un « problème » (blocage, suspension etc.), et se sentent injustement « sanctionnés ». Beaucoup ont le sentiment de se soumettre à un ordre, réglementaire et administratif/ bureaucratique, dont ils ne saisissent pas nécessairement les justifications (périodes de ressources, multiplicité des pièces à fournir, souvent en plusieurs exemplaires, variabilité des réponses qui leur sont apportées, etc.), mais de faire néanmoins ce qu'il faut pour y répondre « correctement » : ils ne comprennent donc pas que leur dossier ne soit pas traité simplement, ou le problème résolu, de manière stable et qu'il faille encore batailler pour le faire avancer et percevoir finalement les droits.

De ce point de vue, il est important de noter que les individus rencontrés ne *veulent pas* être en non recours frictionnel : ils sont, de fait, bien souvent trop dépendants des prestations de la CAF pour se permettre un déséquilibre dans leur bon versement.

Rappels et non recours

Le non recours frictionnel, mis en évidence à partir des situations de rappel, a plusieurs spécificités :

- D'une part, il concerne des individus qui sont dans un parcours *d'accès à* ou, le plus fréquemment, dans une trajectoire de *maintien de* leurs droits. La majorité des situations de rappel renvoie donc au type de non recours par *non réception*. La quasi-totalité des personnes rencontrées était, en l'occurrence, allocataire depuis longtemps et avait, pour une partie d'entre eux, des échanges réguliers avec la CAF. Mais, même chez ceux qui « pratiquent » l'institution depuis plusieurs années, on a pu noter des problèmes de compréhension de l'information - sans que l'on puisse d'ailleurs dire, dans certains cas, si l'information a été dispensée et comment ; il est intéressant de noter que de nombreux allocataires n'arrivent, en l'occurrence, même plus pas à savoir s'ils ont été ou non informés sur certains points, s'ils ont eu connaissance du fait qu'ils devaient par exemple fournir telle ou telle pièce, si cela a été fait ou pas, si la pièce a été envoyée et perdue, etc.
- Par ailleurs, comme on a pu le voir abondamment, ces allocataires ne sont pas en situation de *non demande de leurs droits*, bien au contraire. Cette forme particulière de non-recours qu'est le non recours frictionnel renvoie donc très rarement à ce que la typologie d'Odenore, présentée en introduction, nomme la *non-demande*.

En revanche, *l'épreuve du rappel*, et/ou de la complexité de la gestion des droits, peut aisément conduire ceux qui n'ont plus d'énergie psychique à abandonner le suivi de leurs droits, à laisser aller les choses et à ne « plus chercher à comprendre ». Comme vu dans certains entretiens, l'effet d'épuisement généré par les « combats » avec la CAF amène, dans certains cas, les individus à se mettre en non recours (primaire) à certains droits – qu'ils soient versés et instruits par la CAF ou par d'autres institutions.

Par ailleurs, le recours à des droits extra légaux pour « compenser » un non recours frictionnel apparaît, de fait, très limité dans notre enquête ; et le recours aux associations d'aide, bien que davantage évoqué, reste inimaginable pour certains parce que marqué par le sceau de la honte.

- Le non recours frictionnel revêt d'autre part, un caractère mécanique de dimension quasi-industrielle. Temps de traitement, complexité du calcul des droits, succession et accumulation de décalages entre situation de vie et prise en compte administrative, temporalité des déclarations des situations de vie, de traitement, de calcul, conduisent à ce que le système de *production des droits* génère du non recours frictionnel : en produisant des droits, le système produit nécessairement aussi des rappels.

De ce point de vue, le non-recours frictionnel n'est pas une question exogène aux CAF : elle leur est endogène. C'est ce qui en fait d'ailleurs l'intérêt d'un point de vue gestionnaire et en termes de relation de service. En tant que phénomène « au cœur » des CAF, le non-recours frictionnel est, en effet, également déstabilisateur pour l'institution. Il produit notamment des contacts plus nombreux avec les allocataires (nous avons souligné le fait que plus des deux tiers des allocataires rencontrés se tournent vers la CAF, lorsqu'ils identifient le non-recours frictionnel, pour obtenir des explications et que, pour cela, la plupart passe par différents canaux de communication). Le non-recours frictionnel dit aussi quelque chose des relations des CAF avec d'autres organismes. Il souligne que, dans un système de droits de plus en plus partenarial (en particulier concernant certains champs d'action des CAF tel celui du handicap), les temporalités ne se recoupent pas nécessairement. Le non-recours frictionnel montre qu'il existe des disjonctions de temporalités individuelles (celles des

allocataires et de leurs besoins) et administratives (celles des CAF et de son système réglementaire et de gestion), mais également des disjonctions de temporalités entre acteurs administratifs.

Un révélateur de la relation à la CAF

D'un point de vue sociologique, le non-recours frictionnel - le fait que des allocataires ne perçoivent pas, pendant un temps, leurs prestations ou qu'une partie de celles-ci - est un bon révélateur de la nature de la relation entretenue entre l'institution et ses allocataires. Les rappels s'inscrivent, en effet, dans une relation générale à la CAF, et jouent, dans cette perspective, une fonction de révélateur de la perception et des attendus des allocataires.

L'incompréhension du système

Les entretiens menés ont révélé une dimension non thématifiée dans le projet initial de recherche : l'incompréhension dans laquelle les allocataires sont de la boîte noire du calcul des droits et, plus largement, de ce qu'ils nomment « le système ». Il est, selon nous, important de ne pas sous-estimer cette dimension, les effets qu'elle a sur les allocataires, la relation à leurs droits, et à leur CAF.

Les allocataires étant mis à distance de la gestion/compréhension de leurs droits, ils ont le plus souvent l'impression d'avancer à l'aveugle dans leurs échanges avec la CAF : ils ne parviennent pas à avoir une vision claire de l'état de leurs droits (en particulier lorsqu'ils sont sujets à fluctuations, i.e. « trimestrialisés »), ni par conséquent à se projeter dans le temps.

Pour la majorité des allocataires, cette incompréhension nourrit une incertitude qui constitue clairement un facteur d'insécurisation, dans le rapport à leurs droits d'abord, mais, plus généralement, dans leurs échanges avec la CAF. Il est important de le répéter : le rapport à la CAF est très souvent marqué par l'inquiétude, et la peur (voire la hantise) de l'inattendu : suspension de versement des droits, survenue et notification d'un indu, hétérogénéité donc instabilité des réponses données, etc. C'est d'autant plus le cas que les allocataires ne comprennent pas - et pensent souvent qu'il n'est pas possible de comprendre, donc d'anticiper - les effets de leurs actions et/ou celles de l'institution. Cette incertitude constitue un facteur supplémentaire de précarisation : l'incapacité à prévoir des événements qui viendraient déséquilibrer totalement des budgets déjà serrés place les allocataires dans une situation d'appréhension et de dépendance psychologique d'autant plus aigüe que les allocataires sont dans une situation précaire, matériellement et psychologiquement.

Cette incompréhension de la « logique CAF » et du fonctionnement du système leur ôte, par ailleurs, toute réelle autonomie dans la gestion de leur droits : les allocataires n'ayant que peu la maîtrise de ce qui se passe, doivent nécessairement s'en remettre à la CAF, à ses agents, tout en devant pourtant prendre l'initiative du contact avec leur CAF en cas de « problème », sous peine d'être, ou de rester, en situation de non recours. L'incompréhension augmente donc leur dépendance, voire leur soumission, à un système dont ils ne perçoivent pas la logique de fonctionnement. Outre que cela va à l'encontre du mouvement d'autonomisation, voire de l'injonction à l'autonomie, des allocataires - notamment telle qu'elle est prônée au travers de la dématérialisation -, ce sont là encore les « moins dotés » qui peinent le plus se soustraire à ce rapport de dépendance.

L'appel à une politique de la réciprocité

Bien qu'étant souvent en contact avec les CAF, nombre d'allocataires n'ont pas le sentiment d'avoir *une relation* avec cette institution ; cela est notamment accentué par le fait que les allocataires disent être en contact avec des interlocuteurs multiples, qui leur font régulièrement, de leur point de vue, des réponses contradictoires. Beaucoup évoquent une *relation diffuse, dispersée*, qui ne leur

fournit pas l'assurance d'avoir des réponses à leurs questions, leurs doutes, leurs craintes. D'où un *sentiment d'insécurité administrative* duquel découle fréquemment un besoin de personnalisation, de suivi, de cohérence concernant en particulier les réponses faites par l'institution à leurs demandes et interrogations.

Sur ce plan, le non-recours frictionnel serait certainement une expérience moins difficile psychologiquement si elle était mieux comprise par les allocataires. Les politiques de notification de droits mises en place gagneraient à tenir compte de cet aspect et à envisager différemment la communication sur les modifications des droits : dans le cadre d'une relation plus équilibrée, plus explicative et compréhensive à l'égard des allocataires et de leur situation de vie, et davantage compréhensible pour eux.

On voit, en effet, souvent revenir, dans les entretiens avec les allocataires, des récits d'interaction venant appuyer l'image « d'une institution qui ne tient pas compte d'eux », et/ou qui ne se rend pas compte *des effets de ses actions* sur leur situation de vie : pour ceux qui traversent, ou sont installés, dans des conditions de vie difficiles, les échanges avec la CAF peuvent, de ce fait, être perçus comme violents, parce que trop administratifs et pas assez « humains », ou encore dépourvus d'empathie. Comme on l'a vu, les propos des allocataires sont toutefois nuancés sur ce point : beaucoup attribuent la violence au système, en épargnant les agents, quand d'autres incluent par contre ces derniers dans un système incompréhensible et qui, en tout état de cause, *fait violence*.

Pour beaucoup, se jouent dans les échanges, tels qu'ils se déroulent, quelque chose comme une *rupture d'un contrat tacite de réciprocité*. La demande globale de compréhension, exprimée en particulier à propos des modalités de calcul des droits, est à recevoir, selon nous, dans toutes ses dimensions : elle révèle *une demande de compréhension* du calcul des droits, du fonctionnement du « système CAF » *par les allocataires*, autant qu'elle traduit *une attente de compréhension* de la CAF, au travers de l'ensemble de ses agents, *à l'égard des allocataires* et de leur situation de vie. Cette demande et cette attente de compréhension s'expriment donc sur deux plans : pouvoir avoir une relation de « bonne intelligence » permettant de savoir où l'on en est dans ses droits ; mais aussi être compris par l'institution, c'est à dire pris en considération, aussi bien dans ses demandes d'explications, qu'au regard des effets que peuvent avoir les actions de la CAF sur leur vie.

Cette plongée dans la branche Famille, au prisme du non-recours frictionnel, permet *in fine* de souligner que la dématérialisation des échanges a des effets différenciés, et pour certains paradoxaux.

Les échanges avec les allocataires donnent clairement à voir qu'avec la dématérialisation, il est à présent possible d'avoir accès à son compte 24h/24. Si certains utilisent, en première intention, la voie numérique pour échanger avec la CAF, l'espace numérique est plus encore utilisé dans une fonction de « monitoring » au long cours de l'état et de la gestion de leurs droits par les allocataires. Beaucoup ont d'ailleurs le sentiment qu'en consultant de manière compulsive leur compte numérique, ils vont trouver les éléments de compréhension qui, par ailleurs, leur font défaut ; d'autres vivent les yeux rivés à leur compte, afin de vérifier qu'il n'y ait pas de nouvelles informations indiquant un changement qu'ils ne sauraient en l'occurrence expliquer, et qui déclencherait, en réaction, une prise de contact avec la CAF, à distance ou physique selon les cas. Ainsi, pour la majorité de ceux qui vivent, comme on l'a vu, en situation de dépendance par rapport à l'institution, la dématérialisation constitue bien plutôt un facteur supplémentaire d'angoisse : soit parce que les allocataires ne maîtrisent pas ce mode de contact, soit parce que l'accès aux informations étant permanent, la possibilité de découvrir une « mauvaise surprise », i.e. un changement inattendu et non compris, devient elle aussi permanente. Loin d'apporter une « sécurité administrative », la dématérialisation vient, dans ces cas, accentuer un sentiment de déprise.